

ELTE Állam- és Jogtudományi Kar
Politikatudományi Doktori Iskola

Izmini Richárd

Magyarország kormányzati rendszerei

A kormányzatok fejlődéstörténete és szerkezeti tipologizálása 1848-tól 2010-ig

PhD értekezés

Témavezető:

Dr. Bihari Mihály egyetemi tanár, DSc
professor emeritus

Budapest

2016

ADATLAP a doktori értekezés nyilvánosságra hozatalához

I. A doktori értekezés adatai

A szerző neve: Izmindy Richárd.

MTMT-azonosító: 10046401

A doktori értekezés címe és alcíme: Magyarország kormányzati rendszerei.

A kormányzatok fejlődéstörténete és szerkezeti tipologizálása 1848-tól 2010-ig

DOI-azonosító¹ 10.15476/ELTE.2016.005

A doktori iskola neve: Politikatudományi Doktori Iskola

A doktori iskolán belüli doktori program neve: politikatudományi

A témavezető neve és tudományos fokozata: Dr. Bihari Mihály egyetemi tanár, DSc professor emeritus

A témavezető munkahelye: ELTE-ÁJK, Politikatudományi Intézet

II. Nyilatkozatok

1. A doktori értekezés szerzőjeként²

a) hozzájárok, hogy a doktori fokozat megszerzését követően a doktori értekezésem és a tézisek nyilvánosságra kerüljenek az ELTE Digitális Intézményi Tudástárban. Felhatalmazom a Tudományági Doktori Tanács hivatalának ügyintézőjét, dr. Kovács Mártát, hogy az értekezést és a téziseket feltöltse az ELTE Digitális Intézményi Tudástárba, és ennek során kitöltse a feltöltéshez szükséges nyilatkozatokat.

b) kérem, hogy a mellékelt kérelemben részletezett szabadalmi, illetőleg oltalmi bejelentés közzétételéig a doktori értekezést ne bocsássák nyilvánosságra az Egyetemi Könyvtárban és az ELTE Digitális Intézményi Tudástárban;³

c) kérem, hogy a nemzetbiztonsági okból minősített adatot tartalmazó doktori értekezést a minősítés (*dátum*)-ig tartó időtartama alatt ne bocsássák nyilvánosságra az Egyetemi Könyvtárban és az ELTE Digitális Intézményi Tudástárban;⁴

d) kérem, hogy a mű kiadására vonatkozó mellékelt kiadó szerződésre tekintettel a doktori értekezést a könyv megjelenéséig ne bocsássák nyilvánosságra az Egyetemi Könyvtárban, és az ELTE Digitális Intézményi Tudástárban csak a könyv bibliográfiai adatait tegyék közzé. Ha a könyv a fokozatszerzést követően egy évig nem jelenik meg, hozzájárom, hogy a doktori értekezésem és a tézisek nyilvánosságra kerüljenek az Egyetemi Könyvtárban és az ELTE Digitális Intézményi Tudástárban.⁵⁰

2. A doktori értekezés szerzőjeként kijelentem, hogy

a) az ELTE Digitális Intézményi Tudástárba feltöltendő doktori értekezés és a tézisek saját eredeti, önálló szellemi munkám és legjobb tudomásom szerint nem sértem vele senki szerzői jogait;

b) a doktori értekezés és a tézisek nyomtatott változatai és az elektronikus adathordozón

¹ A kari hivatal ügyintézője tölti ki.

² A megfelelő szöveg aláhúzendő.

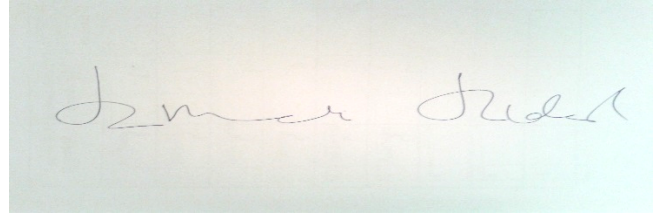
³ A doktori értekezés benyújtásával egyidejűleg be kell adni a tudományági doktori tanácshoz a szabadalmi, illetőleg oltalmi bejelentést tanúsító okiratot és a nyilvánosságra hozatal elhalasztása iránti kérelmet.

⁴ A doktori értekezés benyújtásával egyidejűleg be kell nyújtani a minősített adatra vonatkozó közokiratot. ⁵⁰
A doktori értekezés benyújtásával egyidejűleg be kell nyújtani a mű kiadásáról szóló kiadói szerződést.

benyújtott tartalmak (szöveg és ábrák) mindenben megegyeznek.

3. A doktori értekezés szerzőjeként hozzájárulok a doktori értekezés és a tézisek szövegének plágiumkereső adatbázisba helyezéséhez és plágiumellenőrző vizsgálatok lefuttatásához.

Kelt: Budapest, 2016. január 22.

A photograph of a handwritten signature in dark ink on a light-colored surface. The signature appears to be 'Zsolt János' written in a cursive, flowing style.

a doktori értekezés szerzőjének aláírása

Tartalomjegyzék

Előszó.....	6
I. Elméleti alapvetés	9
I.1. A kormányzás és a kormányzati tevékenység értelmezése	9
I.1.1. Kormányzás és kormányzati rendszer értelmezési szintjei	11
I.1.2. Kormányzás kettős természete	13
I.1.3. Kormányzás és végrehajtás kapcsolata.....	14
I.1.4. Kormányzás és végrehajtás kapcsolatának történelmi átalakulása.....	19
I.2. Kormányzás alapjául szolgáló fontosabb tényezők.....	22
I.2.1. Szuverenitás és hatalom kapcsolata.....	22
I.2.2. A hatalommegosztás mint a demokratikus rendszerek alapköve	24
I.2.3. A hatalmi ágak elválasztása mint a hatalommegosztás eszköze	25
I.2.4. A hatalommegosztás értelmezése napjainkban, annak kiterjesztése a kormányzati rendszerben	29
II. A kormányzati rendszerek tipológiája.....	32
II.1. A kormányzati rendszerek általános típusai	32
II.1.1. Kormányzati rendszerek a hatalmi ágak megosztása tükrében.....	33
II.1.1.1. Kormányzati rendszerek fontosabb típusainak változása térben és időben	36
II.1.2. Kormányon belüli hatalommegosztás	37
II.1.3. Kormányzat és a hatékonyság	39
II.1.4. Kormányzat és a teljesítmény.....	42
II.2. A magyar kormányzati rendszer általános, elméleti tipologizálása	43
II.2.1. A magyar parlamentáris kormányzati rendszer fejlődése elsősorban a hatalommegosztás tükrében	43
II.2.1.1. Felelős polgári kormányzás kialakulásától a II. világháború végéig	43
II.2.1.2. A világháború utáni koalíciós időszak	48
II.2.1.3. Az államszocializmus időszaka.....	49
II.2.1.4. A rendszerváltozás utáni időszak	52
II.2.1.5. A hatalommegosztás és a hatalomösszpontosítás értékének váltakozása a rendszerváltozás utáni magyar kormányzati rendszerben.....	59
III. A magyar kormányok belső szerkezete	65
III. 1. A kormány tagjai.....	66
III.1.1. Kormányfő	67
III.1.2. (Szak)miniszter	73
III.1.3. Az általános kormányzati koordinációt végző kormánytag.....	77
III.1.4. Kormányfő-helyettes.....	83
III.1.5. Tárcá nélküli miniszter	89
III.1.6. Államminiszter.....	95
III.1.7. Csúcsminiszter	98
III.2. A kormánytagok helyettesei, a kormányzati rendszer kormányon kívüli fontosabb szereplői	100
III.2.1. Miniszterhelyettes	100
III.2.2. Államtitkár	101
III.2.2.1. Államtitkárok a rendszerváltozás előtt.....	102
III.2.2.2. Államtitkárok típusai a rendszerváltozást követően	104
III.2.3. Kormánybiztos	106

III.3. A kormány és a kormányon belüli intézmények, szervek, formális és informális fórumok, konzultatív eljárások és egyéb együttműködési formák	108
III.3.1. A Kormány.....	109
III.3.1.1. A kormány működése a rendszerváltozásig.....	109
III.3.1.2. A kormány működése a rendszerváltozást követően	117
III.3.1.3. A kormány belső hierarchiájának változása elsősorban politológiai- szociológiai szempontból, valamint egyes szakpolitikák eltérő súlya alapján	120
III.3.1.4. A kormány összetétele politikai háttér alapján	129
III.3.2. Kormány kabinetjei.....	132
III.3.3. Minisztertanács elnöksége	137
III.4. Kormányzaton belüli formális konzultatív eljárások, együttműködési formák intézményei	138
III.4.1. Államtitkári értekezletek.....	138
III.5. A kormányt ellenőrző mechanizmusok, a kormányzat szuverenitását befolyásoló, korlátozó intézmények és eljárások	140
III.5.1. Kifejezetten a kormányzati munka ellenőrzésére specializálódott intézmények...	141
III.5.2. Gazdaság- és pénzügypolitikai kérdésekben a kormányzati döntéshozatalra hatással bíró intézmények	142
III.5.2.1. Intézményi megoldások a rendszerváltozást megelőző korszakokból.....	142
III.5.2.2. Költségvetési Tanács.....	144
III.5.2.3. A fejlesztéspolitika körül kialakított intézményrendszer 2006-ot követően...	146
III.6. Összegzés	148
IV. Kormányzati politikák a gyakorlatban.....	150
IV.1. Kormányzati politika miniszteriális szinten	152
IV.1.1. Miniszteriális struktúra átalakulása a rendszerváltozásig.....	157
IV.1.2 Miniszteriális struktúra változásai 1987-től napjainkig.....	165
IV.1.2.1. Az átmenet időszaka (1987-1990)	165
IV.1.2.2. A „folytonosság” időszaka (1990-1998).....	166
IV.1.2.3. Az első komoly cezúra (1998-2002).....	169
IV.1.2.4. Permanens átalakítási hullám (2002-2010).....	173
IV.1.2.5. Paradigmaváltás a kormányzati struktúrában (2010)	180
IV.2. Tárcával rendelkező minisztereken túli egyéb kormánytagok és feladatköreik	184
IV.3. Minisztériumok mellett egyéb központi közigazgatási szervek	191
IV.4. Változások a humán szakpolitikai területeken.....	194
IV.4.1. Oktatás- és kultúrpolitika.....	196
IV.4.2. Egyházügy (vallásügy)	199
IV.4.3. Szociálpolitika (népjólét)	201
IV.4.4. Munkaügy	206
IV.4.5. Gyermekpolitika, ifjúságpolitika	208
IV.4.6. Sportpolitika	211
IV.4.7. Lakáspolitiká.....	214
IV.4.8. Esélyegyenlőségi politika	216
IV.5. Összegzés a kormányzati politikák miniszteriális szintjéről	219
IV.6. Jogszabályalkotási hullámok; párhuzamok és eltérések	226
V. Záró összegzés	237
V.1. Következtetések	238
Irodalomjegyzék	251
Ábrajegyzék	268
Táblázatjegyzék	269
Mellékletek	270

*„Melyik a legjobb kormány?
Az, amelyik megtanít minket saját magunkat kormányozni.”*
Goethe

Köszönetnyilvánítás

Ezúton szeretnék köszönetet mondani mindazoknak, akik gondolataikkal, javaslataikkal, tanácsaikkal segítettek az értekezés megszületését. Mindenekelőtt Dr. Bihari Mihálynak, témavezetőmnek, aki folyamatosan támogatott a dolgozat megszületésében, Dr. Pesti Sándornak, a Politikatudományi Intézet vezetőjének, aki számos jobbító szándékú megjegyzéssel, tanáccsal látott el. Több segítő kolléga közül külön szeretném megemlíteni Dr. Boros Zsuzsannát, aki a történeti részek készítésénél nyújtott sok segítséget, de sajnos már nem láthatja az értekezés végső formáját. Külön szeretném megköszönni családomnak, akiknek türelme és támogatása szintén sokat segített munkámban.

Előszó

A doktori disszertáció elsődleges célja elvégezni a magyar kormányzati rendszer legfontosabb mozzanatainak átfogó összegzését a modernkori, több mint másfél évszázados történelmének távlatából, elsősorban az első szabad választásokat követő időszakot vizsgálva. Az azóta már legalább tíz rendszerváltozáson – 1848, 1849, 1849, 1867, 1918, 1919, 1920, 1944, 1945, 1949, 1990 – átesett Magyarország eközben nem csak államformáját, területi integritását, az egész politikai rendszerének típusát és minőségét, a hatalommegosztásról vallott eszmeiségét, a működő hatalmi ágak egymáshoz való viszonyát tekintve ment át sorozatos átalakulásokon. A politikai rendszer közjogi keretfeltételeinek átrendeződésével együtt ugyanis folyamatosan változott a hatalomgyakorlás módja, a hatalmat gyakorlók köre is, amit leglátványosabban talán a nagyobb történeti korszakokhoz kötődő pártok, pártrendszerek többszöri átalakulása, illetve szinte teljes eltűnése szimbolizál.

A jelentékeny személyi változásokon túl, amint azt a többszöri politikai elitcsere is mutatja, hatalmas intézményi átalakulások is zajlottak. Ahogy állandóan módosultak a politikai hatalom gyakorlását biztosító intézmények a maguk feladat- és hatáskörükkel egyetemben, akképp formálódott a kormányzati struktúra is a maga belső intézményeivel együtt. A különböző politikai intézmények, testületek, tisztségek létező jogkörén túl

működésük politológiai-szociológiai értelemben szintén folyamatosan változik, miként az azokat belülről működtető politikai aktorok értékrendje, intézményvezetési, hatalomgyakorlási stílusa is.

Mivel a Magyarországon végbemenő folyamatok nem csak a belső átalakulási folyamatok eredményei, így ezeket a változásokat sem lehet teljesen elválasztva vizsgálni a nagy átfogó, nemzetközi politikai, illetve az alapvető társadalmi, civilizációs hatásoktól. A történeti összegzésen túl a dolgozat másik nagy feladatát, az egyes intézmények, intézményi szereplők tipologizálását egy általános, a magyar kormányzati rendszer keretein – legalább a szükséges mértékben – túlnyúló kontextusba ágyazva végeznénk el.

A kormányzati rendszer átalakulására egyszerre jellemző az organikusság és a nagy forradalmi átalakulással járó törések jelenléte, bizonyos elemek állandósága mellett a folyamatos változékonyság is megfigyelhető a fejlődéstörténetében. A magyar politikai rendszer – politikai gondolkodásban megjelenő – hagyományainak legerősebb elemei közé tartozik az ezeréves alkotmányosság és a parlamentarizmus sok évszázados tradíciója, a kontinuitásra, a szigorú jogfolytonosságra törekvő hajlam, de mellette a politikai(lag aktív) nemzet szűk jellege, az elitizmus, illetve az egyes területeken megnyilvánuló jelentékeny demokratikus deficit szintén ide sorolható.⁵

A dolgozat elsődleges vizsgálati tárgya a – szűken értelmezett⁶ – magyar kormányzati rendszer és azon belül is a kormány intézménye. Az első fejezetekben a modern polgári kormányzás kialakulásáról és a hozzá kapcsolódó legfontosabb politikai elemekről esik szó, mint például a hatalom, a szuverenitás, a hatalommegosztás fogalmáról, valamint a modern demokratikus politikai berendezkedések nélkülözhetetlen alapstruktúrájáról, mint a hatalmi ágak elválasztása, azok történelmi átalakulása. A kormány helyének, a hatalmi ágak közötti helyzetének, a kormányzás és kormányzat fogalmának körüljárása mellett a kormányt alkotó elemek kerülnek részletesebb összefoglalásra, illetve a kormány tagjai és az általuk alkotott csoportok mint belső intézmények szervezeti működése kerül átvizsgálásra. A gyakorlati működésük során létrejött típusaik általánosítására, elméleti kategorizálására is kísérletet teszünk. Az intézmények jogszabályok által meghatározott működésének elemzésén túl a tényleges szerepük elemzésére is törekszünk.

⁵ Az első három jegy az évszázadok során szoros összefüggésben alakult ki, illetve formálódott az idegen uralkodók elnyomása alatt elsősorban a nemzeti szuverenitás és függetlenség megőrzéséért folytatott politikai közdelemben. A politikai rendszerre is hatással bíró politikai kultúránk utóbbi három jellemzője részben pedig korábban a választójogosultsággal rendelkezők, később pedig az azzal élők – nemzetközi összehasonlításban is – szűkebb köréből ered.

⁶ A kormányzat fogalmának többszintű értelmezési keretét lásd részletesen később (I.1.1. fejezet).

Önálló fejezet keretében az elméleti tipologizálást követően a kormányzatok működési környezetét is közelebbről megvizsgáljuk. A kormánypolitikák, az egyes szakpolitikák kialakulásának keretfeltételeit biztosító kormányzati struktúrák kialakulását, fejlődését végigtekintjük időben is összehasonlítva az egyes nagyobb történeti korszakok, illetve a rendszerváltozás utáni kormányok alatti változásokat és eltéréseket.

A kormányzati szerkezet általános fejlődésének áttekintését követően egyes kiemelt szakpolitikák, a humánpolitikához köthető jellemző területek kormányzati igazgatási helyzetének átalakulása kerül bemutatásra, mivel a humánpolitikai területek – a gazdasági-pénzügyi, illetve igazgatási-rendészeti területekkel szemben – ezek át a legnagyobb fejlődésen az utóbbi évszázadokban. Az ide köthető szakpolitikák kialakulásán és robbanásszerű fejlődésén keresztül tükröződik az egész társadalom civilizációs, illetve magának a kormányzati rendszernek is az innovatív fejlődési képessége. A keretrendszer bemutatását követően pedig egyes – a korábbi, részletesebben vizsgált területekhez kötődő – humán szakpolitikák (főként szociál- és kultúrpolitika) területén született rendszerváltozás utáni jogszabályok elsősorban kvantitatív jellegű empirikus vizsgálatára is sor kerül.

A dolgozat záró részében összegezzük a magyar kormányzati rendszer történetének vizsgálatából származó legfontosabb eredményeket, mind a kormányzás háttéréül szolgáló elméleti háttér, mind az általános nemzetközi és hazai történeti tipológia szemüvegén keresztül szemlélve. A disszertáció hipotézise szerint nem igazolódik be az a sztereotípa, hogy a magyar kormányzati rendszert ért nagyobb átalakulások mindig egybeesnek a politikai rendszerváltozásokkal. Bizonyítani fogjuk, hogy nem minden rendszerváltás járt a modern kormányzás történetében a rendszer alapjait átformáló átalakulásokkal. Ezzel szemben egyes – éppen látszólag stabilnak mutató – időszakok sokkal komolyabb átalakulásokat szültek. A '90-es évek végétől kezdve ugyanis permanens átstrukturálódások jellemezték a kormányzati rendszert. Stabilitás helyett a változékonyság árnyékolja be az egész politikai rendszert, ennek a jelenségnek hasonló történelmi példákkal történő összehasonlítása is érdekesnek mutatkozik. Kérdés, hogy mennyire feszíti szét a rendszer kereteit a struktúra főbb elemeinek stabilizálására tett kísérlet és mellette a folyamatos változtatások irányába mutató gyakorlat kettőssége.

További általános cél a demokratikus kormányzati rendszerek, illetve kormányzás esetében, hogy azok fontosabb alapfeltételeinek érvényesülését végigkövessük. Ennek a szemléletmódnak a jegyében az egyes történelmi korszakbeli példák, de akár a rendszerváltozás utáni időszak esetében is kiemelésre kerülnek olyan jelenségek (például

demokratikus deficittel, illetve diszfunkciókkal küzdő intézmények), ahol a demokratikus értékek csorbát szenvedtek, szenvedhetnek.

Módszertanát tekintve alapvetően institucionalista szemléletmódot kíván követni a dolgozat. Összességében nem az „üres” kormányzati intézmények (közigazgatási, illetve alkotmány-) jogi elemzésére, hanem inkább a tényleges szerepük, súlyuk tartalmi vizsgálatára kerül sor a dolgozatban. Emellett jellemzően mindvégig összehasonlító jellegű marad a disszertáció, elsősorban a történeti komparatisztika eszközét használja. De ezeken túl elsősorban kvantitatív és kvalitatív jellegű empirikus összehasonlításokra is sor kerül. A magyar szakirodalom átfogó használata, valamint néhány – elsősorban összehasonlító kormányzással foglalkozó – nemzetközi monográfia felhasználása mellett főként jogszabályokra és egyéb, jellemzően szekunder forrásanyagokra is nagyban támaszkodik a kutatás anyaga.

I. Elméleti alapvetés

A kormányzat fogalmának lehatárolása nehéz és összetett feladat, ez két okra is visszavezethető. Az egyik, hogy az alapfogalmaknál, mint maga a kormányzat, valamint a kormányzati rendszer, illetve a kormány esetében is egyaránt többszintű értelmezésekre nyílik lehetőség. Nemcsak a köznyelvben, hanem a tudományos terminológia esetében is az egymáshoz közel álló kifejezések sokszor felváltva, akár szinonim módon használatosak, azok nincsenek szigorúan lehatárolva. Ezek jelentésének a letisztázása elkerülhetetlen a dolgozat pontosabb tárgyának meghatározásához is. A másik ok pedig maga a kormányzat működésének, funkciójának és kialakulásának a kettőssége.

A kormányzás és kormányzati rendszer mellett a szuverenitás és a hatalommegosztás, illetve hatalmi ágak elválasztásának fogalmait is fontos áttekinteni, az utóbbiaknak a kormányzati rendszer különböző szintjein történő megjelenésének tükrében.

I.1. A kormányzás és a kormányzati tevékenység értelmezése

Elvileg a hatalmat egyetlen ember is gyakorolhatja, kisebb csoportok esetében ez a gyakorlatban is működőképes megoldás. Nagyobb közösségek esetében már szükségessé válik a több személy általi hatalomgyakorlás. A csoport tagjainak bővülése nem egyszerűen

mennyiségi változást okoz, hanem egyben minőségit is. A több kormányzó személy által vezetett közösséget nevezhetjük általánosságban kormányzatnak.⁷

Maga a kormányzás fogalma is több szempontból definiálható, mint funkcionális, szervezeti és formális értelemben:⁸

- 1) Funkcionális értelemben: a kormányzati feladatok intézése, amelyek nehezen határolhatóak le pontosan;
- 2) Szervezeti értelemben: a kormány tevékenysége mind egyes tagjai, mind az egésze szempontjából;
- 3) Formális értelemben: minden, alkotmányjogi szempontból kijelölt feladat.

A kormányzás tartalmi értékelésekor fontos azt, mint a politikai döntéseket igénylő mechanizmust kezelni. Sok társadalmi kérdés, probléma akkor politizálódik át igazán, illetve válik politikaivá, amikor azok a kormányzás szempontjából aktiválódnak.

A kormányzati tevékenység összehasonlításához, elemzéséhez, értékeléséhez mindenképp szükséges magának a döntési folyamat tartalmának pontos definiálása. A kormányzati szintű döntési körbe tartozik maga a jogalkotás teljes egészében, az országgyűlési törvények és a kormány, valamint a tagjainak rendeletei egyaránt. Önmagában minden, az alkotmányban meghatározott feladat, amit a kormány végez, kormányzati tevékenység. Ezen belül a különböző szakpolitikai döntések irányát meghatározó tevékenység, ami a központi politikát az Országgyűlés döntéseinek keretei között meghatározza, illetve általában minden, a társadalmi tevékenységre vonatkozó kormányzati fejlesztési programokra vonatkozó szándékmegvalósítás. Emellett ebbe a körbe tartoznak a közigazgatás csúcsirányításával kapcsolatos döntések. De természetes módon az állam szuverenitásához köthető legelemibb területeken, mint például a kül- és biztonságpolitikánál sokkal erőteljesebb a kormányzat jelenléte, itt ebből fakadóan szélesebb döntési hatáskört is gyakorol. Mindezekon túl a kormányzati tevékenység megközelíthető egyszerűen csak a fogalmi elemei esetében tárgyi és alanyi oldalról. Az előbbi esetében a legfontosabb kérdés az, hogy milyen tevékenység nevezhető kormányzati tevékenységnek. Az utóbbinál pedig a kormányzati tevékenységet az azt végző szervek fajtáinak meghatározása útján elemzi. A kormányzati tevékenység legfontosabb

⁷ Duverger, Maurice: Állam és kormányzat. A kormányzat felépítése. In: Takács Péter (szerk.): Államtan, Szent István Társulat, Budapest, 2003, 385.o.

⁸ Uo.

tulajdonságainak áttekintéséhez érdemes mindkét megközelítési módot párhuzamosan alkalmazni.⁹

1.1.1. Kormányzás és kormányzati rendszer értelmezési szintjei

A dolgozat tárgyául szolgáló kormányzás, illetve kormányzati rendszerek következetes vizsgálatához szükséges azok továbbiakban használt tartalmának meghatározása. Magának a kormányzati rendszer vizsgálatához is tehát elengedhetetlen a fogalom eltérő rétegeinek elválasztása. Az ugyanis akár négy különböző kiterjedésű értelmezési körben is lehet egyszerre használatos:¹⁰

- 1) A *legszélesebb értelemben* a kormányzati tevékenység nem csak a kormány, illetve a hozzá kapcsolódó szervek, szervezetrendszerek működésének, sőt a végrehajtói hatalom másik ágának, a neutrális hatalmi gócpontnak, az államfői intézmény tevékenységi körét és mellette az Országgyűlés működését haladja meg; a bevett alkotmányos intézmények összességéből felépülő politikai rendszeren, az állam működésén túli területekre is kiterjed. Ide tartozhatnak a nem állami alkotmányos intézmények és az azon túli szervezetek, intézmények is. A kormányzati tevékenységnek a legtágabb értelmezése elsősorban az egyéb politikai szervezetek megjelenésével és szélesebb körű penetrációjával, mint a pártok elterjedése, alakult ki.
- 2) *Tág értelmében* a kormányzati rendszert az egész politikai rendszer, vagy mondhatnók, hogy az összes állami szervek stb.¹¹ együttesének megfelelőjeként is szokták használni, elsősorban alkotmányjogi szemléletmódú megközelítés esetében. Ebben az értelmezésben a kormányzati rendszer intézményei alá az állam minden politikai intézménye beletartozik.¹²

⁹ Ficzer Lajos: A miniszterek kormányzati kapcsolatrendszere és a miniszteri irányítása eszközei, Államigazgatási Szervezési Intézet, Budapest, 1987, 2.o.

¹⁰ Részben Ficzer Lajos: A miniszterek kormányzati kapcsolatrendszere és a miniszteri irányítása eszközei, Államigazgatási Szervezési Intézet, Budapest, 1987, 3.o. és Petrétai József – Tilk Péter – Veress Emőd: A kormányzati rendszerekről. Chronowski Nóra-Drinóczi Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana, HVG-ORAC, Budapest, 2007, 10-11.o. alaplogikájára támaszkodva.

¹¹ Az állami szerveknek három típusa lehet Arisztotelész felosztásához hasonlóan; Duverger egyén, bizottság, gyűlés kifejezéssel illeti ezeket. (Duverger, Maurice: Állam és kormányzat. A kormányzat felépítése. In: Takács Péter (szerk.): Államtan, Szent István Társulat, Budapest, 2003, 386.o.)

¹² A két kifejezés – a politikai rendszeré és a kormányzati rendszeré – ilyen típusú azonos értelmű, a hatalmi ágak elválasztására épülő polgári demokratikus berendezkedés kontextusában történő használata elválasztandó a népi demokratikus, államszocialista politikai rendszerek esetében használt jelentéstartalmi egybeeséstől. Az utóbbi esetében ugyanis elvi, taktikai és elméleti okok is állhattak a fogalmazás háttérében. A kormányzati rendszer, kormányrendszer fogalmat ritkán használta a marxista társadalomtudomány, ha pedig mégis élt vele, akkor azt a politikai rendszer értelmével egybeesően alkalmazta. Ennek oka pedig éppen az államhatalom

- 3) Egy *közepesen szűken* vett *értelemben* a kormányzati rendszer a politikai rendszernek a részeleme, a fogalom alatt itt a politikai-állami irányítás, a kormányzás egészéhez kapcsolódó átfogó intézményrendszer értendő, az arra hatást gyakorló, befolyásoló képességgel bíró eljárásokkal, intézményekkel egyetemben.
- 4) A *legsűkebb értelemben* pedig a kormányzás az állami tevékenységnek nem a teljes, hanem egy jól meghatározható, valójában a legfontosabb része, mégpedig maga a kormányzást végző központi állami szervek rendszere. Történelmileg az állami tevékenység részeként alakult ki, indult fejlődésnek. Ebből a szempontból a kormányzati rendszer elválasztható akár a pártrendszertől, a választási rendszertől stb. Természetesen még így sem lehet hermetikus az elhatárolása más területektől, hiszen például a gazdasági alrendszerből, mint a társadalmi alrendszerek egyik legmeghatározóbb eleméből érkező impulzusokat, inputokat befogadják, és azok hatnak rá.

A dolgozat elsősorban a kormány intézményéhez kötődve a szűkebb értelemben vett kormányzati rendszer közelebbi vizsgálatával kíván foglalkozni. Eközben látszólag tovább szűkül a terület azzal, hogy a kormányzat és a kormány kifejezés között is halmaz-részhalmaz kapcsolat érződik. A kormány az országgyűléssel és az államfővel együtt vesz részt a kormányzati tennivalók ellátásában. A kormányzati tevékenységet végző állami szervek köre így tágabban értelmezhető, emiatt tekinthetünk a kormány tevékenysége esetében a kormányzásra mintegy szűkebb tevékenységre. E szűkített értelmezés alatt tehát a kormány végrehajtó, rendelkező és megvalósító szerepét értjük.¹³

A kormányzati rendszer jellege főként a kormányzati tevékenységet végzők egymáshoz viszonyított alkotmányos pozíciójától is függ. A jelenlegi demokratikus politikai berendezkedések esetében a központi állami szervek számítanak a kormányzati tevékenység legdominánsabb tényezőinek, a konkrét alkotmányos rendszer függvényében a kormány, az Országgyűlés és az államfő eltérő mértékben részesei az egész kormányzati rendszernek, illetve tevékenységnek. Concha Győző (1846–1933) már a múlt század elején is hasonlóan vélekedett, aki az összes államhatalom együttes tevékenysége mögött vélte a

egységének elve volt. (Lőrincz Lajos: A kormányzat rendszerének változásai a szocialista országokban. In: Jogtudományi Közlöny, 1983/5.sz., 300.o.) Ezzel szemben a hatalommegosztásra épülő politikai rendszereknél a tág értelemben vett kormányzati rendszer értelme mögött mindig ott van a hatalmi ágak belső diffúz kapcsolata.

¹³ Fülöp Gyula-Cserny Ákos: A végrehajtó hatalom és a helyi- területi önkormányzatok alkotmányos szabályozása, BKÁE Államigazgatási Kar, Budapest, 2002, 6.o.

kormányzás lényegét felfedezni.¹⁴ Ha viszont szűkebben értelmezzük a kormányzás fogalmát, akkor az úgy viszonyulhat egy átfogóan értelmezett kormányzati tevékenységhez, mint a kormány a kormányzathoz.

Alapvetően a nemzetközi irodalomban is vitákra ad okot a kormányzati szintnek a pontos meghúzása; annak egyik általánosan elfogadott értelmezési kerete a kormány és tagjain túl az egészhez kapcsolódó kormányzati szervek köre. Általában elválaszthatóak a kormány kormányzati tevékenységei és a közigazgatás irányításának csúcsszintjébe tartozó tevékenységek.¹⁵ Épp ezen tevékenységi formák következtében alakul ki a kormányzás kettős természete.

1.1.2. Kormányzás kettős természete

A kormányzati rendszernek a lehatárolása esetén annak mint az állam vezetésének, a politikai rendszer csúcsszintjén horizontális kiterjedésének eltérő értelmezése mellett egy vertikális irányú mozgástere is van; a kormányzati rendszer hatalmi ágakhoz való kapcsolódásán túl a kormányzás és a közigazgatás összenövése is közelebből vizsgálendő terület.

Alapvetően a parlamentáris kormányzati rendszerek funkciója – a kormányok jogállása, alkotmányos helyzete következtében – kettős, mivel azok kormányzati és közigazgatási feladatokat egyaránt ellátnak. Egyrészt a kormány kormányzati szerepkört tölthet be a már említett államhatalmi ágak elválasztása jegyében. Ennek keretében törvényjavaslatok kidolgozása és végrehajtása az elsődleges feladata, valamint a kormányzásban résztvevő szervek irányítása. Másrészt pedig, amint a magyar kormány is – a közigazgatási szervezetrendszer csúcsán állva – a közigazgatás legfelsőbb szerve, így bármely hatásköréhez tartozó ügyben intézkedhet, az államigazgatás bármely ágát közvetlen felügyelete alá vonhatja, és külön szervezetet hozhat létre.

A magyar nyelv esetében a kormányzás kettős természetének direkt elválasztására nem kínálkozik két különböző szóalak, aminek következtében fogalmi, értelmezési zavarok is keletkezhetnek. Az angolszász világ fogalomhasználata más; az angol nyelv és politikatudomány ugyanis megkülönbözteti egymástól a kormányzás kettős természete mögött rejtőző két fogalmat. Az egyik a *government*, amely a kormány és a parlament

¹⁴ Concha Győző: Politika, Grill Károly Könyvkiadó, 1905, 605.o.

¹⁵ Berényi Sándor: A kormányzati döntés előkészítésének intézményi rendszere, különös tekintettel a kormányzati konzultatív mechanizmusra. In: Ficzer Lajos (szerk.): Tanulmányok a kormány döntési rendszeréről, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994, 29.o.

közötti kapcsolaton alapuló, az állam irányításának egészét jelenti. A másik az *administration*, amely nem csupán az adminisztrációt, tehát a közigazgatást jelöli, hanem beleértik magát a kormányt és működését is. De a modern polgári kormányzatok esetében nem csak a működésük természetében, hanem kialakulásukban is megfigyelhető a kettős jelleg. A két funkció akár időben külön-külön, vagy pedig szervezetiileg is elkülönülve fejlődött ki a parlamentnek felelős kormányzás létrejöttét megelőző évszázadokban. A government őse, mint politikai tanácsadás, illetve az administration őse, mint a „kancelláriai funkciók”, a rendelkezések végrehajtása, valamint a király helyettesítése külön intézmények keretén belül is folyhatott. Történeti szemszögből tehát a modern kormányzás kialakulása a feudális abszolút monarchia fejlődéséhez köthető elsősorban; ebben a korban alakult ki ugyanis a specializált igazgatás, ami a kormányzás előfeltétele. Miközben a királyi hatalom, valamint az egész királyi udvar, udvartartás centralizált volt, addig elkülönülő tevékenységi formaként, szervezatként jelent meg a közigazgatás.¹⁶ A parlamentáris kormányzati rendszereknél a felelős polgári kormányok megjelenésével viszont már szükségszerűen egy intézménybe kellett szorulnia mindkét funkciónak.

1.1.3. Kormányzás és végrehajtás kapcsolata

A kormányzat kettős feladatához kötődik a kormányzás¹⁷ és a végrehajtás funkciójának szoros kapcsolata, összefonódása, valamint elválása. Habár a két fogalom használatakor egyaránt a kormányzat, illetve elsősorban annak centrumában lévő kormány tevékenységére utalnak, azok szintén nem szinonim fogalmak. Habár jobb híján intézményi formájában a kormány által megtestesített – a népszuverenitás sorrendjében második – hatalmi ágat végrehajtói hatalomnak nevezzük, a kifejezés tartalmilag torzít. A végrehajtás ti. a kormányzás egésze szempontjából annak csupán egy részhalmaza. A kormányzás egésze lényegének a kormányzati döntéseknek a csúcsa, hiszen azok konkrét véghezvitele a végrehajtás. Másként úgylis fogalmazhatnánk, hogy a végrehajtás a szűken értelmezett kormányzás, hasonlóképp, mint az egész döntéshozatali eljáráshoz képest maga a döntési aktus.

Amíg a kormányzás inkább politikai, a végrehajtás inkább közigazgatási cselekvés.

¹⁶ Fülöp Gyula-Cserny Ákos: A végrehajtó hatalom és a helyi- területi önkormányzatok alkotmányos szabályozása, BKÁE Államigazgatási Kar, Budapest, 2002, 6.o.

¹⁷ Megjegyzendő, hogy a szakirodalom már abban is megosztott a minisztériumok tevékenységét illetően, hogy az kormányzati tevékenységnek számít-e vagy sem. (Berényi Sándor: A kormányzati döntés előkészítésének intézményi rendszere, különös tekintettel a kormányzati konzultatív mechanizmusra. In: Ficzer Lajos (szerk.): Tanulmányok a kormány döntési rendszeréről, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994, 29-30.o.)

„A végrehajtás felsőbb szinten a közigazgatás része, a végrehajtó hatalom birtokosainak (kormány, kormányfő, esetleg az államfő) irányító tevékenysége, amely a kormányzati döntések érvényesítése érdekében kerül kifejtésre, alsóbb szinten pedig elsősorban közigazgatás, vagyis konkrét ügyek elintézésére irányuló (hatósági) tevékenység.”¹⁸

Habár a szűken értelmezett kormányzás kifejezést végrehajtásnak, vagy a kormányt végrehajtó szervnek aposztrofáljuk, eszerint az mégsem fedi le a valóságot. A végrehajtás kifejezés legfeljebb ugyanis ezeknek a szerveknek a feladatára, nem pedig a felépítésére vonatkozhat.¹⁹

Természetesen a kormány funkcionális szempontból a parlament szemszögéből végrehajtó szervnek tekinthető, mivel parlamentáris politikai rendszerben az törvényhozás a népszuverenitás legfőbb letéteményese, s neki a kormány mindössze alárendelt, mintegy „végrehajtó” szerve. Eközben maga a kormány is kvázi törvényhozói funkcióval bíró szervként jelenik meg az Országgyűlés mellett. Az általános szabályozási keretet nyújtó törvényeket egyre inkább a kormány, illetve miniszterei által kibocsátott rendeletek töltik ki érdemleges tartalommal.

Nehéz lefedni a kormányzati tevékenység pontos területét, emiatt egyetlen definícióval történő lehatárolása gyakorlatilag lehetetlen feladat. Ha megfordítjuk a nézőpontot és a végrehajtó hatalom helyzetét a többi hatalmi ághoz viszonyítva igyekszünk meghatározni, akkor például Polner Ödön (1865–1961) egy évszázadnál is régebbi negatív definíciója már több segítséget nyújthat. Szerinte „a végrehajtó hatalom gyakorlásába tartozik mindaz, ami nem törvények alkotása és nem bíráskodás.” Persze már ő is felhívja a figyelmet arra, hogy ez még nem elegendő ahhoz, hogy pontosan lefedjük a végrehajtó hatalom területét, mivel sem a törvényhozásnak, sem a bíráskodásnak fogalmai teljes mértékben nem megállapítottak.²⁰ Polner megfogalmazása szerint is a végrehajtó hatalom gyakorlása az elnevezése szempontjából nem helyes, mivel az semminek sem a végrehajtása, hanem teljesen önálló, sőt öncélú tevékenység. Helyette inkább a kormányzás szót alkalmazná Polner, ami csupán a hatóságoskodást és a rajta alapuló tevékenységet fedi le, amíg a hatóság nélkül való közigazgatást és az azon nyugvó tevékenységet szerinte inkább a közigazgatás szóval lehetne jelölni. A végrehajtó hatalom alatt tehát egyértelműen a kormányzást és a közigazgatást érti.²¹ Másfelől viszont Polner a végrehajtó hatalom

¹⁸ Petrétai József – Tilk Péter – Veress Emőd: A kormányzati rendszerekről. Chronowski Nóra-Drinóczi Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana, HVG-ORAC, Budapest, 2007, 18.o.

¹⁹ Maurice Duverger: Állam és kormányzat. A kormányzat felépítése. In: Takács Péter (szerk.): Államtan, Szent István Társulat, Budapest, 2003, 387.o.

²⁰ Polner Ödön: A végrehajtó hatalom a magyar alkotmányban, Budapest, 1893, 2.o.

²¹ Uo., 58.o.

gyakorlásához tartozónak vallja a törvényhozást és a bíraskodást is, azaz a tulajdonképpeni tág értelemben vett kormányzást érti alatta.

Ha negatív helyett pozitív definícióval kívánjuk leírni a kormányzást, akkor viszont több meghatározásra is szükség lehet, mivel így emelhető ki annak egy-egy fontosabb mozzanata. Az egyik legátfogóbb megfogalmazást – magyar, valamint angol és német politikatudományi könyvek, lexikonok meghatározásaira is támaszkodva – Petrétei–Tilk–Veress szerzőhármas nyújtja:

„A kormányzást – mint állami alapfunkció – modern alkotmányos demokráciákban a politikai hatalomgyakorlás egyik megnyilvánulásaként olyan állami tevékenységfajtának tekintik, amelynek *célja a társadalom irányítása*, azaz a bel- és külpolitika egészének kapcsán olyan politikai döntések kidolgozása és érvényre juttatása, amelyek megszabják a megvalósítandó legfőbb állami célokat és feladatokat, valamint ezek végrehajtásának szervezeti, személyi és dologi feltételeit, továbbá megállapítják a végrehajtás ütemét, módját és ellenőrzését, így mintegy meghatározzák az egész állami tevékenység irányát és tartalmát.”²² „A kormányzás tehát az állam hatalmi kifejeződése, a rendezett uralom feltétele, és mint ilyen, az egyik legjelentősebb állami tevékenységforma, az állam felső szintű irányítása.”²³ „A kormányzás fogalma az adott társadalom állami irányításának módját és eszközeit is jelentheti.”²⁴

Viszont ha már az említett vertikális irányból szemléljük a kormányzás lényegét, akkor megállapíthatjuk, hogy a kormányzás összpolitikáját az egyes szakpolitikákban kialakított álláspontok összessége²⁵ adja ki.²⁶ Ahogy a kormányzat központi elemét a kormány, úgy a kormányzást pedig a kormányzati döntéshozatal adja. A döntéshozatalt tágabb értelemben pedig értelmezhetjük a döntések előkészítése, a szűken értelmezett döntési aktus, a végrehajtásuk és ellenőrzésük összességének.²⁷

Fontos a kormányzás különböző szintjeinek elválasztása és az azokhoz tartozó intézmények a döntéshozatali folyamatokban a megfelelő funkciójuk szerinti működése. Az egyes intézmények fő tevékenységi körének nem megfelelő módon való érvényesülése súlyos diszfunkciókat, legitimációs válságot, belső politikai konfliktusokat okozhat. Például a közigazgatás napi ügyvitelét és a végrehajtási folyamatok részelemekre történő bontását, aktuális problémamegoldását nem lehet a kormányzás szűken értelmezett részének

²² Petrétei József – Tilk Péter – Veress Emőd: A kormányzati rendszerekről. Chronowski Nóra-Drinóczi Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana, HVG-ORAC, Budapest, 2007, 12.o.-n hivatkozik Lamm Vanda-Peschka Vilmos (főszerk.): Jogi Lexikon, KJK-Kerszöv, Budapest, 1999, 354-355.o.-ra.

²³ Petrétei József – Tilk Péter – Veress Emőd: A kormányzati rendszerekről. Chronowski Nóra-Drinóczi Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana, HVG-ORAC, Budapest, 2007, 12.o.

²⁴ Uo., 12.o.

²⁵ A kormányzati politika kifejezés alatt jellemzően tehát policy-t értenek, persze ettől még a kormányzás kettős természetének megfelelően az általános jellegű politikai folyamatokat, politics-et is feltételezhetünk mögötte.

²⁶ Uo., 14.o.

²⁷ Uo., 12.o.

tekinteni. A közigazgatási tevékenység szakmai munkája és a politikai kormányzás, a kormányzás kettős természete miatt amúgy is szétválasztandó. A kettő nem megfelelő elválasztódása ugyanis működési zavarokat okozhat a kormányzás egésze szempontjából.²⁸

Alapvetően tehát egy kettős természetű jelenséget tapasztalhatunk meg a kormányzás lényegében, az ugyanis nem egyszerűen csak hatalomgyakorlás, hanem egy országnak, egy társadalomnak a megszervezése és vezetése, a közösség ügyeinek intézése is egyben.²⁹ De a kormányzás és mellette, illetve azon belül a végrehajtás csak elméletben választható szét és úgy is csak nehezen, hasonlóképpen, mint a közigazgatási hierarchián belül – az éles jogi disztinkció ellenére – a szakmai bürokratikus és a politikai elem. Amint a gyakorlatban a két típusú kormányzati tisztségviselés egybeolvad, úgy olvad egységbe a valóságban a kormányzás ezen kettős természetű jelensége is.

De ha nem fentről lefelé, hanem lentől felfelé haladva, azaz a végrehajtó hatalmat nem az egész kormányzás részelemeként értékelve, hanem a hangsúlyt a végrehajtásra helyezve, abból kiindulva vizsgáljuk meg a területet, szintén annak kettős jellegére lehetünk figyelmesek. A kormányzás a végrehajtó hatalom tevékenységéből levezetve szintén kettős természetű jelenséggként értékelhető, mivel egyrészt szűkebb végrehajtó tevékenységet, hiszen végrehajtja a jogszabályokat, de emellett viszont ezen jogszabályi keretek között egyéb önálló tevékenységet is folytathat.

Az összefonódáson túl az utóbbi évtizedekben a kormányzati tevékenységhez köthető területek expanziója, illetve az elburjánzó feladatkörök specifikálódása következtében szükségszerűen új típusú törésvonalak mentén kezd elválni a két szféra. Nyugat-Európában egyre inkább jellemző tendencia, hogy a közigazgatás szétválik egy politikai és egy politikától függetlenedő szakmai igazgatásra.

A minisztériumban a bürokratikus, szakmai és a politikai elem találkozásának és elválasztásának különböző típusai alakultak ki. Az alapmodellek a következők:³⁰

²⁸ Jellemző hazai példa erre az Antall-kormány kezdeti korszaka, a KÁT felállítását megelőzően, amikor olyan napi jellegű, részletekbe menő kérdésekről döntöttek a kormány testületi ülésén belül, amelyek nem odavalóak voltak, hanem a közigazgatás döntéshozókészítő feladatkörébe tartoztak. Ennek hatására húzódtak el nem egyszer az éjszakáig a rendszerváltozás utáni hónapok kormányülései.

²⁹ Lőrincz Lajos: A kormányzás rendszerének és módszereinek változásai néhány országban. In: Ficzer Lajos (szerk.): Tanulmányok a kormány döntési rendszeréről, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994, 9.o.

³⁰ Lőrincz Lajos: A kormányzás rendszerének és módszereinek változásai néhány országban. In: Ficzer Lajos (szerk.): Tanulmányok a kormány döntési rendszeréről, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994, 14-15.o.

1) Francia (kontinentális) modell: itt a minisztérium az adminisztráció csúcsaként emelkedik be a kormányba, így a miniszter úgy tagja a kormánynak is, hogy közben egyben az adminisztráció csúcsvezetője.

2) Brit modell: a brit miniszternek nem kell szükségszerűen a minisztériumi adminisztráció csúcsvezetőjének is lennie. Így a kabinetrendszer következtében egyes brit miniszterek végül nem is tagjai a kormánynak. Ezzel viszont a francia megoldással szemben sokkal nagyobb szabadságot is élvez akár a kormányfővel szemben is.

3) Svéd, illetve finn modell: ezekben az országokban a minisztérium mindössze a miniszter titkárságaként működik. Méretét tekintve is sokkal szerényebb, mint más polgári demokratikus politikai rendszerekben.³¹ (Maga a teljes központi igazgatás ennél tágabb kört fed le, a minisztériumokon kívül még ide tartoznak az azoknál sokkal terebélyesebb autonóm hatóságok is.) Ebben az eléggé letisztult és élesen elválasztott rendszerben a minisztérium a politikum területe, a politikacsinálás fóruma, ahol a különböző szakértők stb. dolgozzák ki a törvényjavaslatokat, alkotják meg a szakpolitika meghatározó kérdéseit, készítik el a politikus miniszter beszédeit. Az autonóm hatóságoknak viszont magát a politikát kell végrehajtaniuk.

E három fő típus közül a magyar alapvetően a brittől és a skandinávától mindig is távolabb állt. Kisebb változások ellenére a két szféra kapcsolata hosszú ideje a nemzetközi példákhoz hasonló problémákat vet fel Magyarországon is. A kormányzás és végrehajtás funkcióinak egybeolvadása, a kettős természet jelensége elég réginek mutatkozik akár a magyar kormányzati rendszer esetében is, hiszen a probléma már régóta ismeretes és a tudományos irodalom is ennek megfelelően igen korán elkezdett vele foglalkozni.

Az elmúlt évszázadban Magyarországon is a kérdéskör számos komoly kutatást eredményezett. Nem csak Magyary Zoltán (1888–1945), akinek a reformterveiben meghatározó gondolatként jelenik meg, vagy éppen – szintén a két világháború között – Mártonffy Károly (1890–1979) tárgyalta ugyanezt a problémacsokrot, hanem például nem

³¹ A svéd minisztériumi összlétszám csupán másfélezer volt a '90-es évek közepén. (Lőrincz Lajos: A kormányzás rendszerének és módszereinek változásai néhány országban. In: Ficzer Lajos (szerk.): Tanulmányok a kormány döntési rendszeréről, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994, 15.o.)

sokkal később a Bibó István (1911-1979) és Erdei Ferenc (1910-1971) nevével fémjelzett reformtervnek egyaránt húzó gondolatává vált.³²

Magyary például a nemzetközi példákra támaszkodva a '30-as években a miniszter kabinetjének feladatkörével és rekrutációjával szemléltetve igyekezett a két világ közötti pontos határ meghúzására vállalkozni úgy, hogy közben ne rugaszkodjon el a valóságtól, és a gyakorlatban megvalósuló hatásköri átfedéseket is le lehessen tisztázni. A miniszter kabinetjét nem tartotta ugyanis a szűken értelmezett közigazgatási hierarchia keretébe tartozónak, mivel szerepe lényegesen különbözött attól. A kabinet szerinte inkább a miniszter személyi kisugárzása, annak egyfajta megnyúlása. Tagjai ideiglenes vezetőkből áll, tehát nem élethossziglan kinevezett köztisztviselők, akik a miniszter távozásával javarészt együtt távoznak az apparátusból. A legfontosabb, amiben különbözik a közigazgatás más elemétől, hogy szorosan véve nincs közülük a közigazgatáshoz, csak a miniszterhez kötődnek. De a politikum szférája eddig tart, hiszen annak nem is szabad átvennie a közigazgatás szerepét. „A helyes közigazgatási gyakorlatnak megfelelően a miniszternek teljes bizalommal kell lennie a közigazgatással szemben és neki minden szabadságot megadni ahhoz, hogy zavartalanul és szabályszerűen intézze a hatáskörébe tartozó összes ügyeket.”³³ – vélte Magyary.

1.1.4. Kormányzás és végrehajtás kapcsolatának történelmi átalakulása

A politikusok és köztisztviselők munkamegosztása történelmileg sok változáson esett át. Jenei György (1942–) tipologizálása szerint a következő négy fejlődéstörténeti típust emelhetjük ki a XIX. századtól kezdve:³⁴

- 1) Időben az első időszak lényege az éles elválasztódás volt. (Elméleti alapja Max Webernél (1864–1920), illetve Woodrow Wilsonnál (1856–1924) megtalálható). Itt végeredményben a döntés a politikusé, a közigazgatás feladata „csupán” a megvalósítás. De már ezt az elméletet is sokan kritizálták elsősorban a közigazgatás és felsővezetése esetében, ahol a merev elválasztás eleve lehetetlennek tűnik.
- 2) A második lépcsőfokban a két terület között már nincs ilyen merev szétválasztás. Mindkét szféra részt vesz a döntéshozatalban, de más-más a szerepük. Az egyik

³² Berényi Sándor: A kormányzati döntés előkészítésének intézményi rendszere, különös tekintettel a kormányzati konzultatív mechanizmusra. In: Ficzer Lajos (szerk.): Tanulmányok a kormány döntési rendszeréről, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994, 63.o.

³³ Magyary Zoltán: A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból, Budapest Székesfőváros Nyomdája, Budapest, 1936, 31.o.

³⁴ Jenei György: Bevezetés a társadalompolitikába, Aula Kiadó, Budapest, 2008, 87-88.o

feladata a semleges szakértelem, a tudásorientáltság és a hatékony döntésre való törekvés, a másoknak inkább a politikai, gazdasági érzékenységének kell nagyobbak lennie és a döntés társadalmi legitimációjáért felelős.

- 3) A harmadik fázisban a két szerep összeolvadása esetében a politikusok az átfogó, szervezetlen-strukturálatlan csoportok érdekeit fejezik ki, a közigazgatás szakemberei viszont a szervezett érdekérvényesítő csoportokhoz kötődnek.
- 4) A negyedik típusban a kettő szerep még közelebb áll egymáshoz. Amíg a közigazgatásban a bizottsági munka, a konszenzusra törekvés, a kompromisszumkeresés a fő feladat, addig a politikus erőssége a dinamikusság, a perspektivikus gondolkodás, a nagy dolgok kitalálása, innovációra törekvés stb.

Végeredményben megjelenik ugyanannak a politikának két oldala: a politika mint tudomány, illetve a politika mint művészet, vagy ahogy Magyary Zoltán fogalmazott már 1930-ban: „A politika bizonyos állami célok elérésének a művészete, a közigazgatás e célok elérésének az eszköze. A kettő úgy viszonylik egymáshoz, mint zenében a kompozíció és az előadás. A zenei kompozíció is csak a hangszer közvetítésével juthat a fülekhez. Így a politikai célokat is csak a közigazgatás útján lehet megvalósítani.”³⁵ Persze kérdéses – főként a politikában az utóbbi évtizedekben történt változások óta –, hogy az utóbbi gondolat esetében mennyire kizárólagos a közigazgatás szerepe, hiszen a politikacsinálás folyamata újabb és újabb területekre terjed ki. A hangsúly itt is inkább a két terület egyre szorosabb kapcsolatán van.

Hugh Heclo később, a '70-es években ezt az egymásba olvadási folyamatot – klasszikussá váló megállapításával – úgy jellemezte, hogy a bürokratikus tevékenység átpolitizálódik, a politika pedig bürokratizálódik.³⁶

A két szféra napjainkra kialakult jelentős összeolvadása, nehezen szétválaszthatósága szorosan összefügg a politikai döntéshozatal területeinek bővülésével is. A döntéseknek csak egy része születik a szűken értelmezett politika szférájában, másik része egyértelműen már a közigazgatáshoz kötődik. (Ezzel foglalkozik részletesebben a közpolitika tudománya.) Ráadásul a közigazgatás szerepét az is növeli, és ezzel a politikához való kötődését bonyolítja, hogy mindig politikai adaptáció zajlik a közpolitikában, akkor is, ha teljes mértékben a közigazgatáson kívül születnek a döntések.

³⁵ Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás racionalizálása, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1930, 183-184.o.

³⁶ Jenei György: Bevezetés a társadalompolitikába, Aula Kiadó, Budapest, 2008, 88.o.

Így a legtöbb döntésnél a megvalósulási folyamat esetében még változhat a döntés tartalma, sőt akár az ellenkezőjévé is átalakulhat.³⁷

Fontos kiemelni azt is, hogy végeredményben az kormányoz, aki dönt. De hogy ki dönt igazán, az ebben a bonyolult kormányzati közigazgatási rendszer összetett szervezeti, illetve szociológiai hálójában már egyre nehezebben tisztázható le. A demokratikus döntési folyamatok egyik nélkülözhetetlen eleme az információ, illetve a döntési alternatívák felállításának szabad lehetősége. Ha ugyanis a kormányhoz, a politikai döntéshozók teljes köréhez nem jut el minden lehetséges, valós döntési alternatíva, akkor a tényleges döntéselőkészítők, például a közigazgatási apparátus válhat az igazi döntéshozóvá. „[Ugyanis] az kormányoz, aki a döntési lehetőségeket ismeri, s ezek közül választ.”³⁸

Annak ellenére, hogy a neoweberiánus elméletek hívei szerint a bürokráciát, az adminisztrációt szigorúan el kell választani a politikától és annak mindenkori alárendeltjévé kell válnia, napjainkban a politika és a közigazgatás szférájának mesterséges elválasztásának a gondolata egyre meghaladottabbá kezd válni. Ennek legfőbb oka, hogy a kormányzat feladatköre minden korábbinál jobban tágul és egyre több szakértelmet követelő, minél összetettebb feladatokat kell megoldaniuk növekvő számban. Emiatt a közigazgatásra is egyre több politikai feladat, illetve döntés hárul.³⁹

A kormányzásnak az utóbbi évtizedek legújabb politikai jelenségeinek következtében, mint általában a kormányzat feladatainak fokozódó expanziója, a kettős természete mellett további arcai jelennek meg. Napjainkban a kormányzás elsősorban inkább a makropolitika szintjén zajlik, stratégiai jellegű kérdésekre vonatkozik. Növekszik az átfogó, globális problémák megoldásának irányába, hosszabb távú és jövő felé mutató orientációja.⁴⁰ A társadalom innovációjára helyeződik a hangsúly, emiatt egy általános menedzselésre is szükségük van az államoknak, például a nemzetközi környezetükben.

Végeredményben a kormányzat szerepének és feladatkörének bővülésével az manapság már egyre kevésbé korlátozódik nem csak a szűkebb, de a tágabb értelemben vett

³⁷ Uo., 48.o.

³⁸ Petrétei József – Tilk Péter – Veress Emőd: A kormányzati rendszerekről. In: Chronowski Nóra-Drinóczi Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana, HVG-ORAC, Budapest, 2007, 28.o hivatkozik az idézetben Hesse, Joachim Jens – Ellwein, Thomas: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Westdeutscher Verlag 1992, 265.o.-ra.

³⁹ Gulyás Gyula – Jenei György: Összehasonlító közpolitika, Aula Kiadó, Budapest, 2002, 78.o.

⁴⁰ Petrétei József – Tilk Péter – Veress Emőd: A kormányzati rendszerekről. In: Chronowski Nóra-Drinóczi Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana, HVG-ORAC, Budapest, 2007, 15.o.

végrehajtásra is, helyette inkább a motiváló, a politikai irányítás általános jellegű vezető szervévé, a „nemzeti leadership”⁴¹ hatalmává” válik.⁴²

I.2. Kormányzás alapjául szolgáló fontosabb tényezők

I.2.1. Szuverenitás és hatalom kapcsolata

Az emberi és társadalmi kapcsolatok, a politika, illetve maga a kormányzás alapja szintén a hatalom. Önmagában a politikát is csak eszköznek tarthatjuk a hatalommal szemben, az annak megszerzéséért folytatott tevékenységben. A politikai tevékenységek és intézmények társadalomirányító funkciójának önállósodása eredményeként válhatott a politikai rendszer is a társadalom önálló alrendszerévé elsősorban a polgári forradalmak hatására.⁴³ Az önállósodás eredményeképpen új és egyre komplexebb intézmények, valamint róluk szóló elméletek jelentek meg a kialakulóban lévő polgári társadalmakban.

A hatalom számos definíciója, illetve körülírása helyett azon leglényegesebb közös momentumait érdemes röviden kiemelni, amelyek a kormányzati rendszer intézményi vizsgálatának szemléletéhez közelebb állnak. Ezen kulcselemek közé tartozik a hatalomnak az egyes emberek, csoportok, közösségek és intézmények közötti viszonyként, illetve a döntések befolyásolására, az irányítás, a vezetés megszerzésére irányuló törekvésként való értelmezése.⁴⁴ Fontos itt elválasztani a hatalom és uralom fogalmát is. Az utóbbi ugyanis a hatalomnak az egyik, de nem kizárólagos eleme. A másik mozzanat mellette a kormányzás. Amíg az uralom a politikai döntés mögött álló társadalmi csoportokkal áll szoros kapcsolatban, addig a kormányzás a döntésben résztvevők körével.⁴⁵

A hatalom és a kormányzás elválaszthatatlan a szuverenitás és a legitimáció kérdéskörétől. A szuverenitás jelensége amúgy is a társadalommal foglalkozó tudományok egyik centrális gondolata, hiszen az – mint az állam hatalmát megalapozó elv – magának az államhatalom gyakorlásának alapkérdése is.⁴⁶

⁴¹ Duverger szerint a leadership kifejezésnél a francia animateur (élénkítő) kifejezés pontosabban festi le a kormány helyzetét. (Duverger, Maurice: Állam és kormányzat. A kormányzat felépítése. In: Takács Péter (szerk.): Államtan, Szent István Társulat, Budapest, 2003, 419.o.)

⁴² Uo., 414.o

⁴³ Bihari Mihály – Pokol Béla: Politológia, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1992, 61.o.

⁴⁴ Más hatalomfelfogások a hatalom irracionális jellegére, annak viselkedésváltozást előidéző erejére, illetve célra irányuló, érdekérvényesítő, végül, de nem utolsó sorban pedig az erőszak alkalmazásának lehetőségét biztosító képességére helyezik a hangsúlyt. (Uo., 183-184.o.)

⁴⁵ Jenei György: Bevezetés a társadalompolitikába, Aula Kiadó, Budapest, 2008, 30.o.

⁴⁶ Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan, Osiris Kiadó, Budapest, 1998, 75.o.

Demokratikus rendszerek esetében a politikai berendezkedés legitimitása a népszuverenitás elméletére vezethető vissza. Parlamentáris berendezkedések esetében pedig a törvényhozó szerv eredezteti a néptől, mint szuveréntól közvetlenül a hatalmát. Ebben az esetben a kormányzati szervek, a hatalmi ágak között egyértelműen az Országgyűlés a legfőbb hatalom, a többi szerv, mint a kormány, csak közvetlen legitimációval bírhat. Duverger továbbmegy, szerinte ugyanis emiatt az ilyen „közvetített” demokráciák működése, ahol például a kormányfőt a parlament választja, egyszerűen „rosszak.”⁴⁷

A kormányzati rendszernek, illetve az egész államszervezetnek a szuverenitással való kapcsolata fordított, amint az ember azt elsőre vélhetné. Az államiságot ugyanis nem előzte meg az állam szuverenitása, annak nem oka vagy előfeltétele, hanem inkább a következménye lett. Történetileg is az állami szuverenitás lokális szinten, illetve funkcionálisan is a fragmentált felségjogok, kis szuverenitások felszámolásával párhuzamosan alakulhatott ki azok egységesítésével.⁴⁸

A központi államszervezet kezdeti kiépülésének velejárója volt az egységességre való törekvés. Mégis a fejlődésének egy újabb stációján már a hatalomnövekedéssel szemben éppen a hatalommegosztást, a hatalmi ágak elválasztását preferálták.⁴⁹

A plurális, demokratikus politikai berendezkedéseket számos kihívás érte eddig a világban. Akár a nemzetiszocialista, akár a kommunista típusú politikai rendszerekre tett kísérleteknek egyik fontos strukturális alapja egyaránt az államhatalom egységének az elve volt. A hatalmi ágak megosztásán alapuló demokratikus berendezkedések, talán éppen az elválasztásból eredő belső ellenőrzési folyamatoknak is hála, képesek voltak túlélni ezeket a rendszereket. Persze a demokratikus, hatalommegosztáson alapuló kormányzati rendszereket továbbra is érik – például belső – kihívások a hatalmi ágak működésében megnyilvánuló egyensúly megbomlásában. A hatalmi ágak egymást kontrolláló funkciója könnyen eltolódhat egyik vagy másik irányba, könnyen kialakulhat egy túl erős hatalmi koncentráció ezen intézmények között is, ami a kormányzati rendszerek folyamatos átalakulását jelzi.

„A fejlődés egyik utolsó állomásán az államszervezet szövete megint „szétfoszlik” [...] és kibogozhatatlanul összeolvad a társadalmi szervezetekkel [...] végül vissza fog térni a modern kormányzati rendszerek, az egységes nemzetállamok kialakulása, az abszolutizmus megjelenése előtti megjelenési módjához. Újra az autonómia, a decentralizáció fog előtérbe kerülni, ami az állam belső szuverenitásának

⁴⁷ Duverger, Maurice: Állam és kormányzat. A kormányzat felépítése. In: Takács Péter (szerk.): Államtan, Szent István Társulat, Budapest, 2003, 422.o.

⁴⁸ Pernthaler, Peter: Az állam szervezete. In: Takács Péter (szerk.): Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből, Szent István Társulat, Budapest, 2003, 336.o.

⁴⁹ Uo., 337.o.

leépülését hozhatják magukkal.”⁵⁰ Pernthaler következtetései logikusak, de talán mégsem szabadna ezzel véglegesen lezárni a fejlődési kört. Amint ő is fogalmazott, ez a fejlődésnek ugyanis egyik utolsó, nem pedig a végleges állomása. A központi hatalom centralizációs, majd decentralizációs folyamatai ciklikusan folyamatosan váltották egymást az utóbbi évezredben Európában és Magyarországon egyaránt, hasonlóképpen mint például a gazdaság területén az állami szerepfelfogást jelző államosítási és magánosítási hullámok is. Feltételezhetően a szuverenitás „felépülése”, majd „leépülése” szintén inkább folyamatosan változó, egymásba érő körfolyamatok.

1.2.2. A hatalommegosztás mint a demokratikus rendszerek alapköve

A politikai intézmények kialakulása, elkülönülésük, illetve az egymáshoz való viszonyulások vizsgálatának nélkülözhetetlen eleme kell, hogy legyen a hatalommegosztás elméletének és gyakorlatának a rövid áttekintése. A politikai gondolkodók több évszázados munkássága a hatalommegosztás területével összefüggésben hatással voltak a modern polgári demokratikus intézmények folyamatos változásaira is. A klasszikus gondolkodók legfontosabb munkáinak, a benne foglalt, máig is érvényes elméleteknek az újragondolása mindig értékes adalékul szolgálhat a későbbi korok társadalmi, politikai berendezkedésének megértéséhez is.⁵¹

Függetlenül a hatalommegosztás elméleteinek sikertörténetétől, hiszen a nyugati típusú polgári parlamentáris politikai berendezkedések intézményi alapjai ezen nőtték ki magukat, az mégsem válhatott a történelem során a politikai rendszerek kizárólagos intézményi, eszmei áramlatává. A hatalommegosztás modern politikai artikulációja, a hatalmi ágak elválasztásának követelménye mindenekelőtt az újkor elején az európai államok jelentős részében fennálló abszolutisztikus rendszerekkel szemben fejlődött ki. Később viszont elsősorban a totalitárius, az önkényuralmon nyugvó rezsimek szintén megtagadták a hatalommegosztás filozófiáját, és az egységes, osztatlan hatalmi struktúra egyedi létjogosultságát hirdették. A hatalmi ágak elválasztása, a közöttük lévő változó formájú, de mégis egyfajta egyensúlyi helyzet fenntartása nem egy statikus állapot. A hatalommegosztás intézményi feltételeit a polgári demokráciákban mindig érhetik olyan,

⁵⁰ Pernthaler, Peter: Az állam szervezete. In: Takács Péter (szerk.): Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből, Szent István Társulat, Budapest, 2003, 338.o.

⁵¹ Paczolay Péter – Szabó Máté: Egyetemes politikai gondolkodás története, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1993, 17.o.

esetenként akár túlzó deformitások, amelyek felbillenthetik az eredeti, feltételezett egyensúlyt.

Végeredményben a hatalommegosztás elmélete mögött a hatalom intézményi ellenőrzése, korlátozása áll. Cél, hogy ne az egyik ember kontrollálja és irányítsa közvetlenül a másik embert, ami súlyos konfliktus esetén könnyen nyílt erőszakhoz is vezethet, hanem a jog uralkodjék a társadalom felett (Lex-Rex állapot).⁵²

1.2.3. A hatalmi ágak elválasztása mint a hatalommegosztás eszköze

Az államhatalmi ágak megosztása elméletének történetét végigtekintve szintén egészen ókorig visszanyúlhatunk. Hérodotosz (ie. ~484–425) *A görög-perzsa háborúk*, Platón (ie. 427–347) a *Törvények* és az *Államférfi*, majd Arisztotelész (ie. 384–322) a *Politika* IV. fejezetében⁵³ már megkülönbözteti a „közügyekről tanácskozó szervet”, a „magisztrátusokat” és az „igazságszolgáltató testületet”, amely szervek, ha „helyesen rendezettek”, akkor a politikai rendszer is biztosan azzá válik. Persze a klasszikus uralmi formákra vonatkozó kategorizálások a politikai, illetve kormányzati rendszereknek csak az általános megítélését teszik lehetővé, ugyanis az ókori elméletek az államhatalom egységének az elvére épültek fel. Magának a kormányzat egységének fogalmából ered a government (kormányzás) kifejezés is.⁵⁴

Később, a középkorban az orvos és teológus Pádúai Marsilius (1280–1328) foglalkozott részletesebben a témával, szerinte amíg a törvényhozás szakaszos tevékenységet igényel, addig a végrehajtás egy állandó folyamatként működik. A hatalmi funkciók elkülönítését ezen különböző jegyek miatt tartja támogatandónak.⁵⁵ A nép által felruházott hatalommal bíró törvényhozás mellett elválasztotta a végrehajtást is.⁵⁶

A középkor alkonyán a reformáció folyamata alapvetően változtatott a hatalomfelfogás értelmezésén is. A népszuverenitás megjelenésével és a szerződéselméletek gazdag kínálatával együtt a hatalom eredeztetése egyre inkább a nép általi kizárólagos legitimáció irányába tolódott el.⁵⁷ A modern gondolkodók esetében John Locke (1632–

⁵² Sári János: A hatalommegosztás, Osiris Kiadó, Budapest, 1995, 9-10.o.

⁵³ Arisztotelész: Politika, Gondolat Könyvkiadó, Budapest, 1984.

⁵⁴ Pernthaler, Peter: Az állam szervezete. In: Takács Péter (szerk.): Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből, Szent István Társulat, Budapest, 2003, 373.o.

⁵⁵ Sári János: A hatalommegosztás, Osiris Kiadó, Budapest, 1995, 9-10.o.

⁵⁶ Bódig Mátyás – Paksi Máté – Péteri Zoltán – Rigó Anett – Szabó Miklós – Szigeti Péter – Takács Péter – Tattay Szilárd: Államtan. Az állam általános elmélete http://www.ajk.elte.hu/HallgatoiInformaciok/TanszkekHirei/AllamEsJogelmelet/Allamtan%20TK/I_Kotet/I_II_IV%20fejezet.pdf. Letöltés ideje: 2010. 02. 15.

⁵⁷ Sári János: A hatalommegosztás, Osiris Kiadó, Budapest, 1995, 15-16.o

1704) számított úttörőnek, aki saját korában elméletét az angliai abszolútizmus hatalomösszpontosító erőfeszítéseivel szemben fogalmazta meg először. Locke elmélete alapján a törvényhozó, a végrehajtó és a föderatív hatalmak kerültek megkülönböztetésre, az utóbbi bátran sorolható a végrehajtó hatalom alá is, hiszen feladata „mindössze” a háború és béke jogáról való döntés. Locke, úgy véli, hogy „a kettő mindig majdnem összefonódik.”⁵⁸

Nem sokkal később már a francia Charles Louis Montesquieu (1689–1755) az azóta is használatos formában a három klasszikus hatalmi ág elválasztását fogalmazta meg éppen az angol alkotmány vizsgálatából levezetve. Montesquieu az elsők közé tartozott, aki a „fékek és egyensúlyok” elvi alapját szinte expressis verbis megfogalmazta, ami később nagy hatással volt a század végén az amerikai és francia alkotmányozási folyamat szellemiségére is: „Hogy a hatalommal ne lehessen visszaélni, ahhoz az kell, hogy a dolgok helyes elrendezése folytán a hatalom szabjon határt a hatalomnak.”⁵⁹

Később a francia politikus, filozófus Benjamin Constant (1767–1830) szerint a többi hatalmi ág működése során természetes módon keletkező konfliktusok külső pozícióból történő feloldására van szükség. Erre pedig az államfői hatalom a legalkalmasabb. A negyedik, semleges hatalmi ágnak Constant a XIX. század első felében a királyi hatalmat tartotta.

A modernkori alkotmánybíróság funkcióját önálló hatalmi ágként ellátó szerv elméleti koncepciójának megalapozásánál Johann Gottlieb Fichtét (1764–1814) érdemes megemlíteni. A német felvilágosodás filozófusa – részben az ókori görög hagyományra is támaszkodva – felvázolta az eforátus intézményét, a végrehajtás kvázi ellenőrző szervét a *Természetjog alapvetése a tudománytan elvei szerint* c. munkájában. Nála a hatalommegosztás kettős alapon áll, egyrészt az egységes, összes hatalmi funkciót együtt gyakorló végrehajtói hatalmon és az azt felügyelő eforátuson. Az összes közhatalmi tevékenységet egyszerre gyakorló végrehajtói hatalom egy abszolút pozitív, amíg az eforátus csupán vétóval bíró abszolút negatív hatalom.⁶⁰ Később a francia felvilágosodás klasszikus filozófusa, Jean-Jacques Rousseau (1712–1778) szerint a népszuverenitás radikális értelmezésével a nép lép az abszolút uralkodó örökébe, nem tud a gyakorlatban érvényesülni a hatalomelválasztás elve. Később a XX. században a baloldali totalitárius

⁵⁸ Locke, John: Második értekezés a polgári kormányzatról, Polis Könyvkiadó, Kolozsvár, 1999, 140.o. (147. szakasz)

⁵⁹ Paczolay Péter - Szabó Máté: Egyetemes politikai gondolkodás története, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1993, 186.o.

⁶⁰ Uo., 128-133.o.

diktatúrák hatalomegységről szóló elméleteiknek kialakulására nem véletlenül lesz hatással általában a jakobinus hagyomány, illetve a rousseai népszuverenitás tanának öröksége.

A felvilágosodás hatására – az abszolutisztikus rendszerek gyengülésével együtt – az első mesterséges, írott alkotmányok (például 1787-ben az Amerikai Egyesült Államokban) eredményeképpen kezdett el egyre inkább kiépülni a hatalmi ágak elválasztása a gyakorlatban is. A későbbiekben a hatalmi ágak elválasztása lefektetett elméleti alapjai egyre biztosabb elemeivé váltak a nyugat-európai politikai struktúráknak is.

Nem szabad elfelejtkezni a hatalommegosztás tekintetében egy ilyen régi/új tényezőről, egy másik rendező elvről, a területiségről sem. Ha a központi, az állami szuverenitás teljességéhez köthető, mindenki felett egyformán álló hatalmi szereplőkön túl az állam nem minden polgárára kiterjedő hatalmi jogosítványok aspektusából vizsgáljuk az összes hatalmi főség elosztását, akkor a municipális vagy önkormányzati hatalmat önálló hatalomként aposztrofálhatjuk. Azért tekinthetünk rá így, mert a demokratikusan megszervezett és működtetett önkormányzatok, ha ténylegesen decentralizáltak, nem pedig dekoncentrált szervként működnek, akkor eredeti, nem pedig központi szintről leadott hatáskörökkel, hatalommal rendelkeznek, amivel ráadásul kizárólagosan csak ők élhetnek.⁶¹ Korábban, például Magyarországon is, a polgári parlamentarizmus és kormányzás kialakulását megelőzően még ennél is több hatalommal bírtak területi szinten,⁶² mivel az alkotmányos garanciák és jogok jellemzően a vármegyékben érvényesülhettek.⁶³

A tömegdemokráciák megjelenésével új tényezők váltak dominánssá a hatalom megosztásában. A II. világháborút követő évtizedek robbanásszerű információs technológiai fejlődése. A modern tömegtájékoztatási médiumok kialakulásával egyre nagyobb szerepet tölt be a hatalom és a társadalom közötti kommunikáció folyamata, a kommunikációs csatorna megfelelő működ(tet)ése. Így egyre inkább elterjedt álláspontként

⁶¹ Holló András: Elméletörténeti alapvetés, avagy az igazságos kormányzás eszméje. In: Alkotmányjogi füzetek: A hatalmi ágak megosztása, 1989, 5.o.

⁶² A magyar közjogi hagyományok – elsősorban a sajátos politikai helyzetből fakadó erős alkotmányvédő pozíció– következtében hosszú évszázadokon keresztül az átlagosnál is nagyobb szerep jutott az egyes igazgatási területeken végbemenő tényleges végrehajtás esetében az önkormányzatokra. A hadügyeken, illetve pénzügyi igazgatáson kívül az 1848-as polgári átalakulást megelőző évszázadok vármegyei igazgatása látta el a közlekedésügyet (utak, hidak, vámok), a rendészetet, a gyámügyet és a közegészségügyi feladatok igazgatását is. A törvényhatóság a megye területén mindig kizárólagosan a megye maradt Magyarországon. (Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás racionalizálása, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1930, 73.o.)

⁶³ Később is a hatalommegosztás tekintetében a centralisták és a municipalisták közötti politikai küzdelem is jórészt erről az átalakulásról szólt.

szokott megjelenni – többek között – a médiának is kvázi „negyedik” hatalmi ágként történő értékelése.⁶⁴

Az igazi kihívás – az abszolutista rendszerek megdőlését követően – az antidemokratikus tendenciák mögötti, hatalomkoncentráción alapuló ideológiák megerősödése volt a XX. században. A demokratikus és a totalitárius rendszerek közötti differenciálás esetében felmerülő erkölcsi értékítéletekhez hasonlóan a hatalommegosztás elmélete is nehezen választható el az etikai érvektől, mint például az igazságos kormányzás eszméjétől. Bibó István szerint is a hatalmat igazolni kell, legitimálásához szükségesek bizonyos morális célok, amit az államhatalmi ágak elválasztásának elmélete is képes bizonyítani: a „hatalomgyakorlást a szuverenitásnak, a hatalomkoncentrációnak a megfontolásával, belső szervei tagozásával kell arra kényszeríteni, hogy a maga helyessége feletti ítélkezésnek tényleg alávesse magát.”⁶⁵

A hatalomlegitimáció biztos erkölcsi biztosítékának tartja Bibó a hatalmi ágak elválasztásának eszközében megnyilvánuló hatalommegosztást: „[...] a hatalomnak erkölcsi igazolásra való szorítását technikailag a hatalomkoncentráció megbontása, a funkciók tagolása s egymással szemben álló, különleges öntudatot kialakító hatalmi centrumok kiépítése révén lehet legeredményesebben elérni. Ennek a jegyében találhatjuk csak meg, hogy ma mennyiben érvényes s a jövőben még hol alkalmazható a hatalmak elválasztásának elve.”⁶⁶ Bibó tehát külön kihangsúlyozza, hogy a hatalommegosztás – nyilvánvalóan a civilizációs, technológia, illetve politikai hatalomgyakorlás és kultúra területén történő fejlődés függvényében – további várható kiterjesztésen mehet keresztül a különböző alrendszerek esetében.

A hatalommegosztáson alapuló demokratikus hatalomgyakorlás ellenőrzött hatalomgyakorlás. „A hatalom megosztása, vagy elválasztása nem a kormányzati szervezetrendszer

⁶⁴ Bibó már az 1940-es évek közepén a hatalomkoncentráció demoralizáló hatásai szemszögéből az egyik legjelentősebb területnek tartja a szellemi élet, a kultúra territóriumát. Ennél is fontosabbnak ítéli a tömegmédia „elődjének”, a tömegpropagandának a többi hatalmi ággal történő hatalmi összeolvadását, hatalmi összpontosulását: „[a] másik, ennél sokkalta súlyosabb veszélyt a tömegműveltség eszközeinek – egyébként nagyszerű és ellenállhatatlan – kiterjeszkedése idézi elő. A propaganda jelentőségének és eszközeinek megnövekedése, a mozi, a sajtó, a rádió véleményformáló hatása egyszerre döntő tényezője a tömegműveltség emelkedésének és ugyanakkor a hatalomkoncentráció minden eddigi mértéket meghaladó növekedésének. Ez egyrészt a tömegkultúrát az államhatalmi célokkal függőségi viszonyba hozza, másrészt az államhatalmat saját propagandájának a rabjává teszi. Ennek klasszikus példája a német nemzetiszocializmus volt, mely kénytelen volt elhinni saját propagandáját, ha nem akart végleg megakadni, viszont a saját propagandáját követve nyílegyenest ment bele a maga nagy történeti katasztrófájába.” (Bibó István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. Akadémiai székfoglaló, 1947. január, <http://mek.niif.hu/02000/02043/html/290.html>. Letöltés ideje: 2009. 05. 10.) Ehhez hasonló jelentőséget tulajdonít, illetve veszélyes folyamatokat vél felfedezni az egyetemek és akadémiák történeti autonómiájának sérülésében is.

⁶⁵ Holló András: Elméleti-történeti alapvetés, avagy az igazságos kormányzás eszméje. In: Alkotmányjogi füzetek: A hatalmi ágak megosztása, 1989, 5., 6.o.

⁶⁶ Bibó István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. Akadémiai székfoglaló, 1947. január, <http://mek.niif.hu/02000/02043/html/290.html>. Letöltés ideje: 2009. 05. 10.

egymástól való teljes függetlenségét célozza, hanem éppen ellenkezőleg: egymás működésében, egymáshoz való viszonyukban kell érvényesülnie, azaz saját hatalmuk talajáról kölcsönösen befolyásolva, ellenőrizve egymást.”⁶⁷

Habár a kormányzati rendszerek demokratikus jellegének megítélése szempontjából meghatározó a hatalmi ágak elválasztásának megvalósulása, mégis a kormányzásnak mint alaptevékenységnek a szempontjából már kevésbé jelentős kérdés. A három államhatalmi ág ugyanis csak funkcionálisan választható el.⁶⁸

1.2.4. A hatalommegosztás értelmezése napjainkban, annak kiterjesztése a kormányzati rendszerben

Az újabb hatalmi tényezők megjelenésével párhuzamosan a hatalommegosztás fogalmi körének kiterjesztése is egyre inkább szükségessé válik. A hatalommegosztás értelmezésének különböző szintjei akár a kormányzati rendszer – már ismertetett – legszűkebbtől egészen a legtágabb értelméig vett, egyre bővülő értelmezési köreinek mintájára is felvázolható.

A hatalommegosztás érvényesülésének szintjei:⁶⁹

- 1) *Legszélesebb értelemben* – a kormányzati rendszer legkiterjedtebb értelmezésével párhuzamosan – a bevett alkotmányos intézményeken, a politikai rendszeren túli területekre is kiterjeszthető a hatalommegosztás fogalma. Ide tartozhatnak a nem állami alkotmányos intézmények és az azon túli szervezetek stb. Az összes hatalom megosztásának, az egész társadalmi rendszer és a politikai alrendszer kapcsolatának függvényében a politikai intézményrendszer és az azon kívüli intézmények közötti kapcsolat a külső intézmények ellenőrző jellegű funkciójaként értelmezhető. Számos intézmény ide sorolható, közülük egyeseknek az ide történő beemelése vagy éppen kihagyása ebből a körből inkább szemléletmódbeli eltérésből eredhet. Általában ide sorolhatóak a különböző, összefoglaló nevükön érdekvédelmi szervezetek, a média,⁷⁰ vagy éppen különböző gazdasági szereplők, intézmények stb.

⁶⁷ Holló András: Elméletörténeti alapvetés, avagy az igazságos kormányzás eszméje. In: Alkotmányjogi füzetek: A hatalmi ágak megosztása, 1989, 6.o.

⁶⁸ Petrétai József – Tilk Péter – Veress Emőd: A kormányzati rendszerekről. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana, HVG-ORAC, Budapest, 2007, 18.o.

⁶⁹ Elsősorban Holló András értelmezése alapján. (Lásd: Holló András: Elméletörténeti alapvetés, avagy az igazságos kormányzás eszméje. In: Alkotmányjogi füzetek: A hatalmi ágak megosztása, 1989, 9-10.o.)

⁷⁰ Mind a modern információs technológiai fejlődés, mind a társadalmi nyilvánosság szerkezetének átalakulása, a demokratikus jogokkal való élés változó lehetőségei egyaránt kihatással vannak a hatalom megosztottságára. Mindez a hatalmi viszonyok egyre nagyobb alakítójává teszi a médiát is. Az Egyesült

- 2) *Tág értelemben* az egész politikai rendszer alkotmányos intézményeinek összességét vizsgálva is meg lehet ragadni a hatalommegosztás lényegét. Általánosságban megállapítható, hogy monolitikus politikai struktúrák, kormányzati rendszerek esetében nem biztosítható a hatalommegosztás elméletének érvényesülése a gyakorlatban. A társadalmi, civilizációs fejlődéssel együtt megjelenő új problémák, kihívások és szemléletmódok következtében a korábbi 3-4 nagy hatalmi ág működésével szemben újabb, már a hatalommegosztás szempontjából is releváns intézményi szereplők jelennek meg. Egy soktényezős hatalmi környezetben a hatalommegosztás ugyanis egyre fragmentáltabban, kifinomultabban valósítható meg. A hatalomkoncentrációval együtt járó káros következmények elkerülése érdekében nem elég pusztán a törvényhozás, végrehajtás, törvénykezés, vagy akár esetlegesen a neutrális államfő, illetve önkormányzatok hatalmának elválasztása. Szükségesek más ellenőrzési mechanizmusok is, amelyek az elsődleges hatalmi ágak közötti viszonyban játszanak ellenőrző, illetve egyensúlyozó szerepet. Az Alkotmánybíróságon túl – amely inkább a neutrális szerepkörű államfő funkciójához közelít a leginkább – ehhez a körhöz tartozhat még akár az ügyészség, vagy éppen az országgyűlési biztosok intézménye is. Az utóbbi intézmény például tényleges kényszerítő eszköz híján sokkal inkább rá van utalva a többi hatalmi tényezőhöz képest a média közvetítésére, tehát az alkotmányos intézményrendszeren túli területekkel is még szorosabb kapcsolatban áll.
- 3) Az általánosan bevett (*közepesen szűk*) értelmezésében a hatalommegosztás a kormányzati rendszeren belül az „állami szervek”,⁷¹ az egyes hatalmi ágak egymáshoz fűződő klasszikus kapcsolatrendszerének szabályozásában fogható meg. A hatalmi ágak hagyományos elválasztásának, egyensúlyának rendszere nem egyforma nagyságrendet jelent. A középpontban ugyanis a kormányzati rendszer áll; a két központi kormányzati tényező, a törvényhozás és a végrehajtás, valamint közöttük a neutrális negyedik hatalmi ág, az államfő. A

Államokban például hosszú évtizedek óta az elnöki sajtótájékoztatókat úgy értékelik, hogy azok funkciójukat tekintve ekvivalensek a parlamentáris kormányzati rendszerrel bíró polgári demokráciákban ismert interpellációkkal. (Sári János: Hatalmi ágak megosztása. In: Alkotmányjogi füzetek: A hatalmi ágak megosztása, 1989, 42.o.) Ezzel párhuzamosan a médianyilvánosság növekvő szerepét mutatja például a Questions’ time bevezetése Nagy-Britanniában a ’80-as években, majd ennek hazai átvétele az azonnali kérdések és válaszok órája intézményének bevezetésével a ’90-es évek közepén.

⁷¹ Holló András: Elmélettörténeti alapvetés avagy az igazságos kormányzás eszméje. In: Alkotmányjogi füzetek: A hatalmi ágak megosztása, 1989, 10.o.

végrehajtás szerepének világtrendszerű megerősödése következtében a hatalmi ágak között is a kormány túlzott hatalomkoncentrációjának ellensúlyozása új lehetőségeket teremthet más hatalmi ágak számára is.

- 4) *Legszűkebb értelemben* a hatalommegosztás érvényesülhet az egyes hatalmi ágakon belüli hatalomkorlátozásként is. Az adott hatalmi ágon belül a fékek és egyensúlyok elvének kiépítésével kerülhető el a további hatalomkoncentráció.

A hatalommegosztás elvén nyugvó politikai berendezkedések esetében természetesen nehezen választható el az egész – tágan értelmezett – kormányzati rendszer szuverenitásának és legitimitációjának, illetve magának a tényleges hatalomgyakorlásnak, a kormányzati funkció ellátásának kérdése. A tudományos irodalom is alapvetően inkább preferálja a szuverenitás eredeztetésének a kérdését, a demokratikus legitimitáció leszármaztatását és kevésbé foglalkozik magával a kormányzással. Még a demokratikus kormányzati rendszerek esetében is magának a kormányzás folyamatának a szemlélése akarva-akaratlanul gyakran összemosódik a hatalomkoncentráció antidemokratikus folyamatként történő értékelésével. Alapvetően Sartori gondolataival is összecsengve a legitimitáció és a kormányzás kérdéskörében Körösenyi András (1959-) Arend Lijphartra (1936-) és Douglas Verneyre (1924-) is hivatkozva foglalkozik a képviselet és kormányzás kapcsolatával. Körösenyi szintén kiemeli, hogy a kormányzást sokan mindig „önkéntes tevékenységnek” ítélik meg éppen a képviselet kettős funkciójának belső feszültségéből fakadóan. A kormányzás kettős természetéhez hasonlóan, történeti fejlődésének eredményeképp a törvényhozás, még pontosabban a képviselet is kettős természettel, funkcióval bír. Ezt hívhatjuk a képviselet assembly/parliament jellegű kettős arcának. Egyrészt lehet képviselőtestület, mint egy történetileg kialakult intézmény, amelynek éppen a törvényhozó funkciójára helyeződik a hangsúly a kormányzást végző végrehajtó hatalommal szemben. Másrészt pedig lehet, mint a kormányzás funkcióját ellátó parlament.⁷²

Az elitistább felfogást tükröző gondolatokon túl – akár Sartori, Körösenyi vagy mások esetében –, amelyek szerint a képviselők és a képviseltek közötti viszony – az utóbbi kárára – mindig aszimmetrikus⁷³ fog maradni, további aszimmetriákat is megfigyelhetünk.

⁷² Körösenyi András: Képviselet és kormányzás. Megjegyzések Hannah Pitkin képviselet-felfogásához. In: Körösenyi András: Vezér és demokrácia. Politikaelméleti tanulmányok, L'Harmattan, 2005, 192.o.

⁷³ Körösenyi egyszerűen úgy fogalmaz, hogy a „képviseleti kormányzat, noha magába integrálhatja az egyenlőség demokratikus elemét, arisztokratikus jellegű: politikai egyenlőtlenséget intézményesít.” (Uo., 194.o.)

A törvényhozás és a végrehajtás kapcsolatának sajátos dichotómiája azt mutatja, hogy az utóbbi évtizedekben a demokratikus, hatalommegosztás elvén nyugvó politikai rendszerek esetében is tartósnak mutakozó tendencia, hogy a két hatalmi ág viszonyában az aszimmetria egyre növekszik. Magán a kormányzati intézményeken belül, akár annak a gócpontjának, a kormánynak a működésében is további, egyre erősödő aszimmetrikus viszonyok fedezhetők fel, mindenekelőtt a miniszterek és a kormányfő esetében.

II. A kormányzati rendszerek tipológiája

A magyar kormányzati rendszert – egyes elemeinek részletesebb elemzése előtt – teljes egészében is érdemes röviden szemügyre venni, elsősorban egy általános nemzetközi kitekintés keretében. A hazai és nemzetközi szakirodalom is a közös főbb csomópontok ellenére különböző tipológiákat ismer. A további megközelítés elsősorban a hatalommegosztás érvényesüléséből indul ki.

II.1. A kormányzati rendszerek általános típusai

A kormányzati rendszerek széles skáláján belül a parlamentáris berendezkedések közé tartozik a magyar, amely az alaptípusához kötődése következtében – egészében és részleteiben is – bizonyos mértékben determinált. Egy innovatív társadalom a külső és belső kihívásokra választ keresve fejlődik és alakítja ki saját működésének megfelelő intézményi struktúráját is.

A kormányzati rendszerek tipizálása esetében figyelembe kell venni, hogy azoknak számos megjelenési formája létezik, mivel részelemeik sokaságának és azok kapcsolódási lehetőségeinek változatossága, variabilitása igen nagy. Mindez csak megnehezíti a tipizálást.

A sokféleségük éppen az elemeik összetettségén, a rendszerszerű jellegén alapul. A rendszer általános fogalma szerint ugyanis az egy olyan – bizonyos mértékben zárt – strukturált egység, amely több részelem integrációján, egymással való kapcsolatának

valamilyen kiszámítható rendjén nyugszik.⁷⁴ Konkrétan pedig a kormányzati rendszer egészét is képes annak egyes részelemeinek megváltozása érezhető mértékben módosítani.

II.1.1. Kormányzati rendszerek a hatalmi ágak megosztása tükrében

A politikai gondolkodókat évezredek óta a politikai rendszerek hatalomgyakorlás szempontjából történő értékelése foglalkoztatja a leginkább, mégpedig, hogy önkényuralmon alapul-e egy adott rendszer vagy sem. Ez viszont szoros összefüggésben áll a kormányzati rendszerből levezethető intézményi struktúrával, mindenekelőtt a hatalommegosztás gyakorlatával. Általában igaz, hogy a plurális politikai rendszerek demokratikusak, a centralizáltak pedig autoriter vagy totalitárius önkényuralmon alapuló politikai berendezkedések. A továbbiakban csak a plurális, demokratikus értékeken alapuló kormányzati rendszerek tipologizálást kívánjuk röviden felvázolni.

A demokratikus kormányzati rendszerek az eltérő típusaik ellenére – akár a demokratikus jellegük megítélése szerint – sem rendezhetők hierarchiába. Azokat leginkább csak önmagukhoz, saját helyzetükhöz érdemes mérni, hiszen a rendszer alapjellege számos külső és belső statikus elem hatására relatíve meghatározott. A kormányzás formája bármilyen lehet, a befolyásoló tényezőktől elvileg szabadon alakulhat. Az alkotmányos berendezkedésből levezethető kormányzati rendszer csupán burka a kormányzásnak.

A kormányzati rendszerek az idők során sok mindenben változtak a nyugati demokráciákban és Magyarországon egyaránt. A nemzetközi szakirodalom is számos kategorizálását ismeri,⁷⁵ Eszerint az állami csúcsszervek egymáshoz való viszonya tekintetében a kormányzati rendszerek esetében az elnöki, a parlamentáris és gyűlési típusokat választhatjuk el egymástól, ezen belül pedig a parlamentárisnak több altípusa is megkülönböztethető.⁷⁶

⁷⁴ Petrétai József – Tilk Péter – Veress Emőd: A kormányzati rendszerekről. Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana, HVG-ORAC, Budapest, 2007, 9.o.

⁷⁵ Blondel például a kormányzati rendszereket struktúrájuk alapján igen egyszerűen három nagyobb kategóriára bontja. Az egyik a kollegialitás elvén működő kormányok, ahol a döntés és a felelősség egyaránt kollektíven, illetve egyenlőképp oszlik meg. A másik a hierarchikus kormányzatok, itt a miniszterek jellemzően a kormányfőtől (vagy épp az államfőtől) függenek, a harmadik pedig a több szintű kormányzás, amely elsősorban a szocialista típusú országokra jellemző, de mellette megtalálható különböző egypártrendszerű, főként katonai rezsimekben is. (Blondel, Jean: Comparative Government: an Introduction, Harvester Wheatsheaf, New York, 1995, 262-266.o.)

⁷⁶ Napjainkban mégis az országok zömében a két fő típusa működik: az elnöki és a parlamentáris. Megosztott viszont a vélemény az ún. félnöki rendszereket illetően, hogy lehet-e azokat önálló kategóriába sorolni; a hármas és a kettes felosztás tehát váltakozva tűnik fel. Ennél is differenciáltabb a kategorizálás, ha a parlamentáris kormányzati rendszerek további típusait is megkülönböztetjük.

A prezidenciális rendszerrel rendelkező országokban, amire a legközismertebb példa az Amerikai Egyesült Államok, az államfő a közigazgatásnak is csúcsszerve, egyedül a választóktól nyeri el a legitimitását, miközben a törvényhozás és a végrehajtás pedig a legélesebben választódik el egymástól. Az amerikai végrehajtást nem véletlenül adminisztrációnak nevezik – azaz inkább a közigazgatási, hivatali oldala kerül kiemelésre –, nem pedig kormánynak, mivel a tényleges végrehajtó hatalom egyedül az elnök kezében koncentrálódik. Az elnök itt egy személyben állam- és kormányfő is, miközben a kormány önmagában testületi döntéseket sem hoz, hanem elsősorban az elnöki akarat végrehajtásában játszik szerepet, a kormányzás kettős természete közül tehát jellemzően erre tevődik a hangsúly. Így a törvényhozás előtt sem jelenik meg a végrehajtás testületileg egységesen, a törvénykezdeményezési jogot szintén az elnök a saját nevében gyakorolja. Az adminisztráció gyengébb kollektív politikai erejéből fakadóan az elnök a parlamentáris rendszerekhez képest sokkal nagyobb mértékben támaszkodik különböző tanácsadó testületekre, szakértőkre és egyéb hivatalokra a kormányon kívül.⁷⁷

Az elnöki rendszerről megállapítható, ha deformitás éri, könnyen elfajulhat, diktatórikus, autoriter jegyeket ölthet magára, mint sok fejlődő ország esetében. Ennek oka, hogy túlzottan az elnök befolyása alá kerül a parlament.⁷⁸ Végeredményben tehát a hatalmi ágak megfelelő elválasztásának, a hatalommegosztás elvének sérülése zsarnoksághoz vezethet.

A parlamentáris rendszerekhez sorolják általában a félelnöki típusúakat. Amíg az elnöki rendszerben nincs kollektív felelősség, mint a kabinet kormány esetében, addig a francia megoldás a kabinet, illetve elnöki rendszer különleges ötvözete. Jogilag a kormány a törvényhozásnak, a gyakorlatban viszont inkább az elnöknek felelős, emiatt elméletileg a parlamentáris, gyakorlatilag az elnöki rendszerek válfajának tekinthető. A működésükben az utóbbi irányba történő fejlődés jellemző, mint például a francia kormányzati rendszere is. A kormányzati struktúrára, illetve az ülésezésre szintén az elnöki akarat nyomja rá a bélyegét leginkább. Jellemzően a kormányülések is egyre formálisabbá válnak, mivel a lényeges döntések más fórumokon dőlnek el, nő az elnöknek a miniszterek egyes

⁷⁷ Fülöp Gyula-Cserny Ákos: A végrehajtó hatalom és a helyi- területi önkormányzatok alkotmányos szabályozása, BKÁE Államigazgatási Kar, Budapest, 2002, 7.o. A parlamentáris rendszerek kormányai esetében a különböző szakértők, külső tanácsadó testületek méretének és politikai súlyának növekedése szintén a prezidencializálódás irányába történő elmozdulást, illetve a vezérdemokrácia erősödését mutatja, amire magyar kormányzati politikák az utóbbi időkben tapasztalható minőségi megváltozása is példaként szolgálhat.

⁷⁸ Maurice Duverger: Állam és kormányzat. A kormányzat felépítése. In: Takács Péter (szerk.): Államtan, Szent István Társulat, Budapest, 2003, 425.o.

csoportjaival és a tanácsadóikkal a minisztériumközi bizottságokban és egyéb informális úton zajló megbeszélések súlya.

Másik altípus a kabinet kormányzás, ahol a végrehajtásnak van a parlament felett domináns szerepe. A kabinet⁷⁹ kollektíven felelős a törvényhozás irányában a politikai döntéseiért, a kormányzati politikáért, a közpolitikai döntésekért és a törvényhozási programért. A klasszikus példa a brit modell. A brit kormányfő több szempontból is erősebb politikai szereplőnek számít, mint az amerikai elnök, aki állam- és kormányfő is egyben. Egyrészt a választások időpontjáról gyakorlatilag önállóan dönthet, a ceremonális szerepkörrel bíró uralkodónak semmilyen – még vétő jelleggel bíró – beleszólási joga sincs. Másrészt a kormányzati akarat törvényhozáson történő keresztülvitelében, azaz a kormányzati politika meghatározásában is sokkal nagyobb eredményt tud felmutatni például az amerikai elnökénél.

Az európai parlamentáris kormányzati rendszerek napjaink legelterjedtebb altípusa a pártok uralta parlamenti rendszer. Az egyes rendszerek a kabinet és a gyűlési kormányzás közötti széles átmeneti spektrumban terülnek el aszerint, hogy inkább az egyikhez vagy a másikhoz állnak-e közelebb. Általános tendencia Európában és Magyarországon is, hogy a kormányzati rendszerek a gyakorlati működésük során, szoros összefüggésben a politika perszonalifikálódásával, a kabinetkormányzás irányába tolódnak.⁸⁰

Egy korábban sokkal elterjedtebb típusa volt a gyűlési kormányzás. Itt a törvényhozás a dominánsabb a kormánnyal való kapcsolatával szemben, a francia III. (1875-1940), valamint IV. köztársaság (1946-1958) a legismertebb és legjellemzőbb példái. A '90-es években a volt szocialista tömb államaiban is megjelent. Legnagyobb hátrányai

⁷⁹ A rendszer, illetve a fogalom kétféle típusának használata eltérő változatokban is tetten érhető, aminek a váltakozása a szakirodalomban is igen esetlegesnek mutatkozik. Mindez zavarhatja is a konkrét értelmezési keretet. Az egyik értelmezés szerint a kabinet maga a kormány, annak testületi értelemben véve az egésze. A másik szerint pedig a kormányon belül, annak egyes tagjaiból összeálló szűkebb csoport, testület. A testület összetétele pedig az adott felügyelt szakpolitika függvényében az ahhoz köthető miniszterektől függ, illetve a kormányfőtől, hogy kiket hív meg a testület üléseire. Ennek jellemző, legrégebb óta működő példája az angol kabinet, mivel itt sok más európai megoldással szemben a kormány kiugróan széles körű testületként működik és emiatt alakult ki egy kb. 15-20 fős belső grémium, a kabinet, amely dönthet a lényegesebb kérdésekről is. Az 1960-as években például több mint száztagú kormánya volt Harold Wilsonnak (1916-1995), mivel a minisztereken kívül egyéb szervek vezetői, tárca nélküli miniszterek, esetenként pedig egyes minisztériumokon belüli államtitkárok is tagjai voltak a kormánynak. (A brit miniszterelnök szerepét tovább növeli, hogy személyesen irányítja az ún. kabinettitkárság („kancellária”) közel 80 fős személyzetét). Európa legtöbb országában a másik megközelítésmód, azaz az egész kormány egy kabinetként való kezelése ismert a leginkább. A magyar megoldás ettől különböző tartalmat is magában foglal. (Fülöp Gyula-Cserny Ákos: A végrehajtó hatalom és a helyi- területi önkormányzatok alkotmányos szabályozása, BKÁE Államigazgatási Kar, Budapest, 2002, 6-7.o.) Gondoljunk például a kormányon belül felálló kormány- és egyéb szakpolitikai kabinetekre.

⁸⁰ Sartori szerint a parlamentáris struktúrák akkor működnek jól, ha nem a parlament kormányoz, hanem például egy kvázi félpárlamentáris rendszer áll fel. (Sartori, Giovanni: Összehasonlító alkotmányművelés. A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei, Akadémia Kiadó, Budapest, 2003, 135-136.o.)

közé tartozik, hogy a kormány nem képes a törvényhozás irányítására, nem egységes, hanem csak fragmentált, atomizált hatalomként működik. A gyenge pártfegyelem mellett a felelősség egyaránt elmosódik, és maga a kormánykoalíciót alkotó erők is alig tudnak kompromisszumra jutni. Így nincs esély az egységes, illetve gyors és határozott kormányzati cselekvésre sem.⁸¹

Az elnöki és a parlamentáris kormányzati rendszerek mellett a tanácskormányzás a legkevésbé elterjedt típus. Svájc a legrégebbi és legközismertebb példa erre a rendszerre. Ez a típusú kormányzati rendszer a végrehajtás kollektív testületi formáját alkotja.⁸² Kevert típusú rendszernek is tartják, hiszen noha ebben az esetben a kormányzatot a parlament választja meg, mégsem annak felelős, hanem attól függetlenül alakul a mandátuma.

II.1.1.1. Kormányzati rendszerek fontosabb típusainak változása térben és időben

Az egyes országok kormányzati rendszerek szerinti tipologizálását térben és időben is röviden felvázolhatjuk. Földrajzilag az Egyesült Államok és például a hozzá politikai-kulturális szempontból erősen kötődő amerikai kontinens legjelentősebb államai alkotják az elnöki típusú rendszereket, Európában viszont inkább a parlamentáris rendszerek dominálnak. Amíg általában a gyarmati rendszerekből történő felszabadulás után létrejövő államok minden különösebb politikai tradíciót nélkülözve mesterségesen létrehozott – sokszor külföldi minták alapján másolt – elnöki típusú rendszereket hoztak létre, addig Európában az organikusabb fejlődés inkább a parlamentáris típusú kormányzati rendszerek kialakulásához vezetett.

De időben is látható egy törés, amíg a XIX. században kialakuló parlamentáris rendszerek egy része a kontinensen inkább a gyűlési kormányzás típusához tartozott, addig a XX. században, illetve az utóbbi évtizedekben folyamatosan erősödik a kabinetkormányzás irányába mutató trend. A francia V. köztársaság, illetve 1993-at követően az új olasz alkotmányos struktúra is a gyűlési kormányzástól való eltávolodás jellemző példájának számít. A nyugat-európai esetek mellett a volt szocialista tömb országaiban is a stabilabb kormányzás érdekében a gyűlési kormányzástól történő elmozdulás volt megfigyelhető. Ez szintén leginkább a kormányzati rendszerrel szorosan

⁸¹ Sartori, Giovanni: Összehasonlító alkotmányművelés. A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei, Akadémia Kiadó, Budapest, 2003, 138.o.

⁸² Curtis, Michael (szerk.): Introduction to Comparative Government, 1985, 25.o.

összefüggő pártrendszerben történő defragmentálódási folyamatokban (lásd például Lengyelország, Románia esetében)⁸³ volt tetten érhető elsősorban a '90-es években.

Nem elhanyagolható szempont, hogy egy-egy ország stabil alkotmányos berendezkedése mellett is az egymást váltó kormányok, saját hatalomfelfogásuk szerint eltérő kormányzási gyakorlatot mutatnak fel. Blondel és Müller-Rommel szerint a kabinetkormányzás véletlenül emelkedett fel, illetve terjedt el, amely egyedülálló megoldás, mert kollektív és kollegiális. Számos altípust különböztetnek meg, egyes országok kormányai pedig felváltva sorolhatóak be egy-egy ilyen altípusba.⁸⁴ Ez időben nem szükségszerűen egy-, hanem váltakozó irányú folyamat is lehet stabil nyugati demokráciák esetében.

II.1.2. Kormányon belüli hatalommegosztás

Amíg alkotmányjogi szempontból a hatalmi ágak elvi elválasztása vizsgálható, addig szociológiai szempontból a tényleges hatalommegosztási gyakorlat is közelebbről megfigyelhető. Persze a hatalmi ágak elválasztásának (jogi) fogalmához képest a hatalommegosztás már kevésbé könnyen definiálható, mivel a megosztás szétszórtságra, diffúz állapotra utal. A kormány belső működését alapvetően alacsonyabb szintű jogszabályok, például kormányrendeletek szabályozzák, de talán ennél is fontosabb a kevésbé megfogható és kevésbé nyilvános, állandóan formálódó szokásjog, ami a mindenkori kormányfő vezetési stílusától, illetve a kormány rekrutációjától függ a leginkább. A parlamentáris kormányzati rendszerek vizsgálatakor, amelyek közé a magyar alkotmányos megoldás is tartozik, mindenképp érdemes a kormányfőnek a kormány

⁸³ Sartori, Giovanni: Összehasonlító alkotmánymérnökség. A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei, Akadémia Kiadó, Budapest, 2003, 125-126.o.

⁸⁴ A kabinet rendszerek tipologizálása során elkülönítik többek között a globálisan uralt, a klientista, a reszort-elvű, domináns vagy épp a hűbérúr-alapú kabinetet. A domináns kabinet bizottsági előkészítéssel monokratikus vezetésű, mivel a miniszterelnök – bizottságokon keresztül – gyakorolja az elsődleges hatalmat, miközben az egész kormányra ható globális befolyását a miniszterekkel történő egyéni kapcsolattartáson feje ki. Így kvázi arbitrációs szerep jut számára, ha konfliktus merül fel a miniszterek között. Ide tartozik sok brit kabinet, illetve a francia V. köztársaság kezdeti időszakának kormányai. A német alkotmányos gyakorlatra egyszerre több másik típust is felhozunk például. A reszort-elvű kabinetnél a miniszterek elvben inkább egyenlők és autonómok, döntéseket a saját minisztériumokon belül képesek meghozni, általában a miniszterek egyedül döntenek, így a kormányülések is sokat veszítenek a súlyukból. Erre legjobb példának a német alkotmányos doktrína szolgál, habár a gyakorlatban jellemzően nem ezt követik, legfeljebb Erhard és Kohl kormánya hasonlított rá. A klientistánál a miniszterek egy kisebb csoportja uralja a döntési folyamatok zömét, egyes tárcák kiváltságosabb pozícióban vannak, Mexikó és Japán mellett Németországból Adenauer, Kiesinger, Brandt és Schmidt kabinetjei sorolhatóak ide. A globálisan uralt kabineteknél a miniszterelnök az összes hatalom, egyik extrém példa erre az USA, ahol '80-90-es évek fordulóján már alig ült össze a kabinet, de parlamentáris rendszereknél is vannak ebbe az irányba mutató tendenciák, például részben Adenauer és Schmidt vezette német, illetve a Kreisky irányította osztrák kormány. (Blondel, Jean –Müller-Rommel, Ferdinand: Governing Together, St. Martin Press, New York, 1993.)

egészéhez, illetve annak tagjaihoz való viszonyát is értékelni. Ennek a relációnak három nagyobb típusát különböztetjük meg. Az egyik az *első az egyenlők közötti* típus, ahol a miniszterelnöknek a kormányalakításba nincs kizárólagos beleszólási joga. A klasszikus XIX. századi felfogás szerint csupán annyival súlyosabb a minisztertársainál, hogy elmozdíthatatlan.⁸⁵ A kormányon kívülről érkező hatások, például a párton belüli erőviszonyok, koalíciós társak meghatározó szerepe szintén hatással lehet a kormány személyzeti politikájára. A kormány mint testület is végeredményben nem képes egységes intézményként működni, mivel az egyes meghatározóbb miniszterek vagy akár a kormány egésze külön életet élhet a kormányfő akaratától függetlenül, és tőle teljesen önálló politikát folytathat. Ha a kormány bukik, akkor viszont általában a kormányfő is együtt távozik a kormányával. A felelőssége a kormány egészének működése iránt tehát messze nagyobb a kormányfőnek, mint a jogköre annak irányításához.

A másik az *első az egyenlőtlenek között*, amely rendszerben a leginkább meghatározó kormánypárt vezetője még nem válik automatikusan miniszterelnökké. Mégis összességében a pozíciója már erősnek nevezhető, a képviselők részéről szinte elmozdíthatatlan. A kormányon belül a gyakorlatban leválthatatlan, miközben szabadon változtathat a kormány tagjainak az összetételén. Egy-egy miniszter kieshet a kormányból, de attól a miniszterelnök még a helyén marad. Az *első az egyenlőtlenek fölöttibe pedig* elsősorban a brit modellt, illetve a brit kormány feje sorolható, mivel ő a kétpártrendszer révén gyakorlatilag teljesen szabadon választhatja ki a neki alárendelt minisztereket. Elkerülhetetlen, hogy a miniszterelnök ebben az esetben mindig egyszerre a pártjának vezetője is legyen, így a kormánypárti képviselők pedig gyakorlatilag képtelenek leváltani a kormányfőt.

A kormányzati rendszerek különböző típusainak térbeli és időbeli differenciáltságához hasonlatos összefüggéseket vázolhatunk fel a parlamentáris kormányzati rendszerek vezető intézménye, a kormány belső hatalommegosztási gyakorlatának esetében is. Amint például a nyugat-európai országok polgári parlamentarizmusának a kialakulásakor a XIX. században, a honorácior pártok korszakában a miniszterelnök a jellemzően inkább primus inter pares szerepet töltötte be a kormányban, addig a kormányzás prezidencializálódásával, a vezérdemokrácia erősödésével párhuzamosan a kormányfő az „egyenlőtlen” kormánytagok közül egyre jobban kezd kiemelkedni.

⁸⁵ Mill, John Stuart: A képviseleti kormány, Pest, Emich Gusztáv nyomdája, 1867, 52.o.

II.1.3. Kormányzat és a hatékonyság

A hatalommegosztás gyakorlatának vizsgálati köre elvezet a kormányzati rendszerek tipologizálásának egy újabb dimenziójához, a működésük hatékonysága szerinti értékelésükhöz. Sartori ugyanis az előbb megkülönböztetett, kormányon belüli hatalommegosztási rendszerek közül az első az egyenlőtlenek fölötti, illetve az első az egyenlőtlenek közötti típusú rendszert tartja hatékonynak. Sőt az előbbire példaként szolgáló brit rendszert az amerikai prezidenciálisnál is hatékonyabbnak tartja, mivel az amerikai elnök ellentétes pártállású kongresszus idején a törvények felében tudja csak érvényesíteni az álláspontját, amíg azonos pártállású kongresszusi többség esetében a törvényjavaslatok kétharmadában sikerül megszerezni a törvényhozás támogatását a korábbi mutatók alapján.⁸⁶

A kormányzati teljesítmény mérése nem csak túl komplex feladat, illetve szinte kikerülhetetlenül szubjektív elemeket hordoz magában, hanem rendkívül viszonylagos is elsősorban amiatt, hogy mi emelendő a vizsgálat tárgyai közé és milyen elvont mércével lehetne azt összehasonlítani. A nemzetközi szakirodalomban általában bevett megközelítés, hogy a parlamentáris rendszerek elsősorban a kormányzókéesség szempontjából értékelhetőek a legjobban. Ezek szerint ha a kormányzókéesség esetében azt vizsgáljuk, hogy jól működik-e a parlamentarizmus, akkor a hatékonyságot és/vagy stabilitást kell keresni a kormányzat működésében.

Ennek a két faktornak a kombinációi alapján három releváns kategória állítható fel a kormányzat működése szempontjából, amit Sartori az alábbiak szerint osztályoz.

I. táblázat

Kormányzat típusai stabilitás/hatékonyság alapján⁸⁷

A kormányzat működése	hatékony	nem hatékony
stabil	Hatékony és stabil kormány	Stabil és csak alkalmasint hatékony kormány
nem stabil	-	Instabil kormány

⁸⁶ Sartori, Giovanni: Összehasonlító alkotmányművelés. A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei, Akadémia Kiadó, Budapest, 2003, 125-126.o., 128.o.

⁸⁷ A legtokéletesebb kategóriába tartoznak például a predomináns párti rendszerek, mint pl. Svédország, Norvégia a '30-as évektől fogva hosszú időn át, Japán 1954-1993 között, Spanyolország 1982-1996 között. Ezekben az országokban nincs sem miniszterelnöki rendszerű struktúra, sem két- vagy többpárti formátum. (Sartori, Giovanni: Összehasonlító alkotmányművelés. A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei, Akadémia Kiadó, Budapest, 2003.)

Sartori is figyelmeztet arra, hogy a hatékony és stabil kormányokat felmutatni képes országoknál a tartósság és a hatékonyság nem mindig mutat pozitív korrelációt, hiszen megeshet, hogy több évtizedig egy-egy ilyen országban nincs alternatív kormány, illetve kormányzóképes erő, ami hosszabb távon végeredményben a verseny rovására mehet. A stabilitás tehát még önmagában nem minden. Persze létezhetnek többpárti koalícióból álló stabil és hatékony országok, de ezek nem a politikai rendszer, hanem egyéb sikeres külső körülmény, személyi feltétel miatt szoktak kialakulni.⁸⁸

A nemzetközi szakirodalom gyakorlatilag a jól működő demokrácia legfontosabb jelzőjének tartja a kormány stabilitását, ugyanezen logika szerint a parlamentáris demokráciák stabil kormányainak természetes következménye a teljesítőképes kormány.⁸⁹ A kabinet élettartamához történő viszonyítás hiába tűnik egyszerűnek és egyértelműnek, mégis kissé durva indikátornak tarthatjuk.⁹⁰

A stabilitás elsődlegessége nyilván a brit és az amerikai modell előnyeinek preferálásából, illetve az instabil példáktól – mint a régi francia vagy az olasz gyűlési parlamentarizmustól – való félelemből eredhet. Az angolszász, többségi elvű országokban a legminimálisabb változtatásokon estek át a kormányzati rendszerek az utóbbi évszázadokban, az alkotmányos berendezkedésük forradalmaktól, nagyobb törésektől mentesen organikusan fejlődhetett. Ebben az esetben a rendszer stabilitása szoros kapcsolatban áll a kormány stabilitásával is.

Az 1980-as évek végén elinduló rendszerváltoztató folyamatok eredményeképpen a régiókban létrejött új parlamentáris rendszerek nem rendelkezhetnek – kellő történelmi fejlődési tapasztalat híján – hasonló stabilitással. A kevésbé bejáratott, illetve biztosan működő rendszerek esetében a látszólag stabil kormányzatok létéből még kevésbé vonható le a teljesítőképes kormányok működése.

Sartori általában a kormányozhatóság kérdésénél, azaz a kormányozhatóság hatásosságának és eredményességének vizsgálatakor nem egy-egy kormány adott teljesítményét, hanem a rendszer strukturális képességeit értékeli. Habár maga Sartori is világosan kifejti, hogy strukturális jellegű megközelítése ellenére neki is szilárd véleménye, hogy a politikai rendszer, a kormányzati politika tényleges outputját a vezetés és a döntések határozzák meg. De mellette éles különbséget tesz a teljesítőképes és az aktivizmus

⁸⁸ Uo., 135-136.o.

⁸⁹ Uo., 139.o.

⁹⁰ Gulyás Gyula – Jenei György: Összehasonlító közpolitika, Aula Kiadó, Budapest, 2002, 36.o.

között is. Szerinte a nem jól kormányzó kormány, ha aktivista, akkor káros tevékenységet végezhet, hasonlóképpen egy kevésbé hatékony kormány is lehet kártékony például azzal, hogy nem megfelelő módon használja fel a rendelkezésére álló erőforrásokat, egyszerűen elpazarolja azokat. Ugyanis a jelenlegi politikai, gazdasági világtrendek alapján nem engedhet meg magának egyetlen ország sem tehetetlen kormányt. A teljesítőképes kormányokkal együtt járó kockázatot tehát mindenképp vállalni kell.⁹¹

Fontos tehát elválasztani a demokratikus rendszer és a kormányzat stabilitását, a kettő ugyanis egymással nem ekvivalens fogalom. A stabil kormányokból sokszor egy hamis kiterjesztés következtében stabil politikai berendezkedésekre, stabilan működő demokráciákra következtetnek. A stabil demokráciának tehát nem egyenes következménye a stabil kormányzat, hiszen egy stabil kormány nem szükségszerűen jelent többet egy tartós kormánynál. A tartós kormányok sokszor nem elég hatékonyak, illetve eredményesek. Egyes többpárti koalíciós kormányok ugyanis a kormányzati ciklusukat úgy képesek kitölteni, hogy gyakorlatilag alig csinálnak valamit. A hatékony kormányzásnak tehát csak előfeltétele a kormány stabilitása.

Annak ellenére, hogy lehetnek olyan stabilnak mutakozó kormányok, amelyek tétlenek vagy tehetetlenek, Sartori szerint a tartósság mégis mindenképp elősegítheti a politikai célok megvalósíthatóságát. A kérdés az, hogy a stabilnak mutakozó kormány minden esetben ugyanaz marad-e, ugyanis sokszor az instabil kormányok lehetnek álcázott stabil kormányok. Eszerint a rövid ideig fennálló instabil és a hosszú ideig regnáló stabil kormányzatok közt nincs különbség abban az esetben, ha legfelsőbb szinten cserélődő politikusi garnitúra esetében igazi változás nem történik és alapvetően ugyanaz marad.⁹²

Az eddigieket összegezve elmondható, hogy instabil politikai rendszerekben bizonytalan, gyorsan változó politikai vezetések, kormányzatok legfeljebb aktívak lehetnek, hatékonyak semmiképp. A teljesítőképességnek ugyanis előfeltétele a relatíve hosszabb ideig tartó kormányzás. A stabil kormányzatok esetében pedig, ha azok inaktívak, akkor biztosan nem hatékonyak, de ha aktívak, akkor is csupán a politikai teljesítményük mutathatja meg, hogy hatékonyak-e.

⁹¹ Sartori ezen véleményének formálódásában mindenekelőtt a háború után megalakult olasz parlamentarizmus fragmentált pártrendszerének, politikai viszonyainak tapasztalatai játszhattak nagy szerepet. (Lásd Sartori, Giovanni: Összehasonlító alkotmányművészet. A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei, Akadémia Kiadó, Budapest, 2003, 139-141.o.)

⁹² Sartori egy közismert olasz példával illusztrálja, Andreotti miniszterelnökkel, aki hétszer állt a kormány élén, s mellette több más fontos miniszteri posztot is betöltött. (Uo., 142.o.)

II.1.4. Kormányzat és a teljesítmény

Hasonlóan a kormányzat szerkezetéhez, a kormányzati politikák szintén több szempontból tipologizálhatóak, illetve ezáltal értékelhetőek, ami a kormányzat teljesítőképességéből vezethető le. Ennek alapja tehát mindenekelőtt a kormányzati output.

A tudományos irodalom jelentékeny része – hasonlóan természetesen a publicisztikához – a teljesítményre helyezi a hangsúlyt, és azt kívánja különféle eszközökkel mérni, rosszabb esetben mindenféle etalon nélkül értékelni. Ez önmagában több komplex problémahalmazt is felvet. Hiszen nem mindegy, hogy milyen elvont értékelési eszközt igyekszünk használni annak érdekében, hogy a szubjektív preferenciák minél inkább háttérbe szoruljanak, de még nagyobb probléma, hogy mik azok a releváns tények, fogalmak, események, történések, amelyeket vizsgálatra érdemesnek találunk, azaz a mérhető output kategóriájába tartozónak vélünk.⁹³

A kormányzati munka hiteles értékelésének számos buktatója lehet, a szubjektivitás mellett a teljesítmény mérhető elemeinek az összegyűjtése is problémát okozhat. John Stuart Mill így fogalmazott:

„Egy kormányt abból kell megítélni [sic], hogyan hat az emberekre, hogyan a dolgokra, abból a mit [sic] a polgárokkal és polgárokból csinál; abból, hogy javítja, vagy rontja-e a népet magát, és a munka jóságából vagy rosszaságából, melyet [sic] érette vagy az ő segítségével elvégez.” „A kormány egy nagy befolyás az emberek gondolkozására, se felépítése a közügyek szerves intézményének egyszersmint [sic]; az első tekintetben az ő jótékony hatása kiválóan közvetett, de azért nem kevésbé élénk, míg ártalmas hatása közvetlen lehet.”⁹⁴

Végeredményben a negatív következmények mindig szembeötlőbbek, mint a pozitív eredmények, ráadásul az utóbbi esetében – az áttételesség következtében – nehezebben tudjuk összekapcsolni a valós kormányzati tevékenység hatásaival. Ez igaz lesz akkor is, amikor a tényleges outputot vizsgáljuk, hiszen egy-egy kormány időszakának mérhető, átlagostól eltérő, elsősorban negatív irányba mutató kilengése mindig sokkal szembeötlőbb.

Mivel pedig a kormányzat gyakorlati működése során mindenekelőtt jogszabályokat alkot, ezért a mérhető tevékenység tényleges outputjának, ha az nem is a kizárólagos, de legmeghatározóbb eleme a meghozott jogszabályok összessége. Magának a társadalomirányító funkciójának is két nagy eszköze van, a jogszabályokkal történő közvetlen irányítás és költségvetésen keresztül a pénzügyi források elosztásának következményei; formális szempontból pedig az utóbbi is jogszabályban testesül meg.

⁹³ A kormányzati teljesítmény mérésének problémájáról lásd részletesebben Pest Sándor: Mérhető-e a kormányzati teljesítmény? Politikatudományi Szemle, 2004/1-2. sz., 233-253.o.

⁹⁴ Mill, John Stuart: A képviselői kormány, Pest, Emich Gusztáv nyomdája, 1867, 34.o.

II.2. A magyar kormányzati rendszer általános, elméleti tipologizálása

Az eddigiekben röviden végigtekintettük a kormányzati rendszerek általános típusait. Az áttekintés során egyre szűkítettük a vizsgálati kört az egész politikai rendszeren belüli hatalmi ágak megosztásától kezdve a kormányon belüli hatalommegosztáson át a kormányzati tevékenység hatékonyságának, illetve teljesítményének értékeléséig. Amíg az első két terület a kormányzati rendszer működésével, az utóbbi kettő már a kormányzás outputjával áll szoros kapcsolatban. Ebben a fejezetben a magyar kormányzati rendszer utóbbi másfél évszázados fejlődéstörténetét csak az első két vizsgálati szempont alapján – a hatalmi ágak megosztása, illetve a kormányfő szerepének változása, a kormányon belüli hatalommegosztás tekintetében – nézzük át.

A kormányzat teljesítményének megítélése viszont már sokkal inkább normatív szemléletmódot igényelne. A teljesítmény ilyen típusú mérése helyett a magyar kormányzati politikák gyakorlatát nézzük meg közelebbről a szakpolitikák szemszögéből, egy önálló fejezet keretében. Elsősorban a kormányzati output háttérét biztosító miniszteriális struktúra történeti átalakulását (IV.1-5. fejezet), illetve a kormányzati tevékenység eredményeképpen születendő egyes – néhány kiemelt szakpolitikához kötődő – jogszabálycsoportokat vetjük empirikus összehasonlítás alá (IV.6. fejezet).

II.2.1. A magyar parlamentáris kormányzati rendszer fejlődése elsősorban a hatalommegosztás tükrében

A hatalommegosztás elmélete érvényesülésének szerepéről már szó esett, most tekintsük át kronologikusan, hogy a magyar kormányzati rendszer történetében hogy jelent meg a hatalommegosztás elve, a gyakorlatban hogyan működött, milyen tényleges szereppel bírt.

II.2.1.1. Felelős polgári kormányzás kialakulásától a II. világháború végéig

Az 1848-ban megteremtődött, majd 1867-ben újjászületett polgári parlamentáris kormányzati rendszer részben erős parlamentáris alapokon is nyugodott, mégis a demokratikus jellege gyenge maradt. A kezdetben szűk, de a nyugat-európai tendenciáknak nagyjából megfelelő választójog az idő múlásával a dualista rendszer végére a nagy világfolyamatokkal összevetve anakronisztikussá tette a rendszert.

A '48-as polgári forradalmat követő szabadságharc kitörése miatt az alkotmányos berendezkedés teljes kiépülése már nem mehetett végbe, így a későbbi közös ügyek szabályozásának pontos helye sem alakulhatott még ki. A kiegyezést követően viszont az alkotmányos monarchia rendszerének legsajátosabb eleme a Lajtán túli birodalomrészekkel fenntartott kapcsolat, az abból eredő szuverenitásmegosztás volt. Ebből a szempontból a hatalommegosztás nem csak a magyarországi kormányzati rendszeren belül, valamint az uralkodó és a magyar kormány között, hanem a végrehajtásnak a dualista rendszer sajátosságából adódóan egy újonnan megnyíló dimenziójában a magyar és a közös kormány, illetve miniszterek között is kialakult. Igaz, ez elsősorban a kulcsjelentőségű szakpolitikai kérdésekre terjedt ki, azokon túl érintetlenül maradt a magyar fél szuverenitása.

A modern polgári felelős kormányzás kialakulásával a hatalommegosztás elve képes volt alapvetően érvényesülni, noha ebben a relációban az államfő hatalmi jogosítványainak is komoly szerep jutott. A dualizmus fél évszázada alatt végeredményben a plurális politikai struktúra ellenére sem alakulhatott ki a váltógazdálkodás lehetősége. Ezen a tényezőn és a szűk választói rétegen túl az uralkodói jogkörök egyaránt a rendszer demokratikus és mellette a parlamentáris jellegét is csorbították. Persze összességében nem is volt cél a demokratikus elem növelése, hiszen a kor uralkodó politikai felfogásában a parlamentarizmus összetevői között nem is szerepelt a demokratikus elem.⁹⁵

A dualista politikai rendszer kiépítésére is a kontinuitás volt jellemző, hiszen az alkotmányos berendezkedésen, magán a kormányzati rendszeren nem sokat változtattak, jelentős átalakításnak a közös ügyek letisztázásán túl csak a nádori tisztség szüneteltetése nevezhető. Korábban a végrehajtás szerveként az udvarban működő igazgatási hatóságok működtek. Területi alapon Kancelláriák, tárgyi alapon pedig „szakpolitikák” szerint elválasztva államkancellária, udvari haditanács és udvari kamara működtek. Minden magyar ügyet a felső szintű országos magyar hatóságoknak kellett intézniük, ezek voltak a helytartótanács és a magyar udvari kamara, amelyek és a nekik alárendelt szakhivatalok hajtották végre a rendelkezéseket. (A dikasztériális szervezet alakult át később miniszteriálissá.)⁹⁶

Ebben az időszakban az Európában sok helyen jellemző gyűlési típusú parlamentáris rendszerrel szemben erősebb kormányval rendelkezett Magyarország. Habár a pártszervezés

⁹⁵ Éppen ezzel szemben szélsőséges irányzatnak tartották. (Boros Zsuzsanna: Parlamenti viták a Horthy-korban. 1. kötet, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2006, 21.o.)

⁹⁶ F. Kiss Erzsébet: Az 1848 – 1849-es magyar minisztériumok, Akadémia Kiadó, Budapest, 1987, 8-9.o.

jellege sokkal tovább megőrizte a honorációr párti jellegét, hiszen például a szervezett tömegpártok egészen a rendszer bukásáig szinte teljesen kirekedtek a törvényhozásból, éppen a korlátozott verseny következtében egy instabil, sokpárti, erősen fragmentált országgyűlési háttér, valamint koalíciós viszonyrendszer veszélye nélkül stabilabb kormány működhetett. Emellett a kormány belső hatalommegosztása esetében a korszakban jellemző *primus inter pares* felfogással szemben szociológiai szempontból mindenképp az átlagosnál nagyobb hatalom összpontosult a kormányfő körül. Ezt bizonyítja – több más dolog mellett – a többes tárcabirtoklás intézménye; a dualizmuskori miniszterelnökök szinte mindegyike ui. általában még egy további fontosabb tárcát is birtokolt, ezzel erősítve saját kormányzaton belüli pozícióját.

A dualizmus időszakában megtartott utolsó, 1910-es választást követően tíz év elteltével rendeztek újabb nemzetgyűlési választásokat. Eközben több rendszerváltáson ment át az ország úgy, hogy közvetlen legitimációval rendelkező, a népszuverenitást megtestesítő intézmény már nem működött Magyarországon, hiába született meg az 1918. évi I. néptörvény, illetve akár a Tanácsköztársaság idején az első írott alkotmány, az ún. kisalkotmány, választások útján új törvényhozás már nem állt fel. Mindez pedig először a háborús körülmények, majd a forradalmi időszak radikalizálódása következtében egyre inkább a végrehajtói hatalom erősödéséhez vezetett, végül a proletárdiktatúra időszakában pedig több szempontból is felborult a korábbi alkotmányos elv. Nem csak a bolsevik típusú párt, illetve vezetőinek a kormányzati pozíciókon kívülről érkező hatalmi jogkörük, a korábbi alkotmányos intézmények átszabása, hanem az informális hatalmi kapcsolatok megerősödése is változtatott a kormányzati struktúrán.

A diktatúra eredményeként történő totális hatalomkoncentráció mellett nem csak az államhatalmi ágak közötti elválasztás elve sérült, hanem a kormányon belüli hatalommegosztás is aszimmetrikusra sikeredett, hiszen nem annak formális vezetője körül ment végbe a hatalomösszpontosulás, hanem a külügyi tárca egyik vezetője, Kun Béla volt „a kormány tulajdonképpen megtestesítője.”⁹⁷

Amíg a dualizmus alatt az egész kormányzati rendszer alapját képező népszuverenitás elve nem csak a monarcha mögött álló uralkodóház örökletes kiválasztási folyamata következtében csorbult, hanem a legnagyobb veszteség a dualista szerkezet pilléreit alkotó közös ügyek miatt érte az országot, addig a Monarchia megszűnésével az utóbbi területen a szuverenitás egységessé vált. Habár az új, kiépülő államfői hatalom

⁹⁷ Bölöny József – Hubay László: Magyarország kormányai 1848-2004, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2004, 58.o.

jellegével – miközben a rendszer vége felé már dinasztiaalapítási gondolatok is felmerültek – a népszuverenitás elve továbbra is sérült. Összességében az államfő a két világháború között kevesebb jogkörrel bírt, mint korábban az uralkodó, jellemző példa a különbségre, hogy a kormányzót – ellentétben a királlyal – a törvényhozás felelősségre is vonhatta. De a kormányzói jogkörök későbbi bővítései ellenére is az államfő a világháborút megelőző korszakhoz képest kisebb politikai súllyal bírt, mindez önmagában még nem jelentette a kormány, illetve a kormányfő körüli egyenesen arányos hatalomnövekedést.

Az uralkodó felfogás a két világháború között a népszuverenitás elvét is az ún. nemzeti szuverenitással⁹⁸ helyettesítette szoros kapcsolatban a Szentkorona-tannal. Az ezeréves alkotmányosságon alapuló tradíció, illetve a Szentkorona-tan magának a parlamentarizmus intézményének is más jelentést kínált fel. Ezt ugyanis a modern polgári parlamentáris fejlődési út helyett az ezeréves alkotmányból vezették le, más súlyponti eltolódást biztosítva a hatalmi ágak közötti hatalommegosztásban. Az igazi törésvonal itt az államfő (király) és a törvényhozás (mögött álló, folyamatosan bővülő nemzettest) között húzódik. A politikai (jogokkal bíró) nemzet és a végrehajtói hatalom közötti hatalommegosztás biztosítja a hatalmi ágak egyensúlyát úgy, hogy a megosztott szuverenitás egyenlő mértékű.⁹⁹

Az elterjedt klasszikus (totális) népszuverenitáson álló elképzelésekkel szemben a hatalmi ágak elválasztása alapvetően más volt továbbra is Magyarországon a Horthy-korszakban. De a korszakon belül is a második világháború felé közeledve folyamatosan a végrehajtás irányába tolódott el a hatalmi potenciál. Amint a '30-as évektől világtrend volt a végrehajtás megerősödése, nem egy helyen a hatalmi ágak elválasztása elvének felszámolása, úgy Magyarországon is tovább nőtt a végrehajtás ereje, elsősorban az államfőnek a jogkörei gyarapodtak a korszak második felében. Annak ellenére, hogy éppen a parlamenttel, a népképviselői szervvel szemben a végrehajtást kívánták megerősíteni, elsősorban Gömbös Gyula (1886-1936) kormányra kerülését követően, a rendszerváltoztató szándékok nem eredményezték a kormányfő státusának jelentékeny növekedését; alkotmányjogi szempontból inkább az államfő hatalmi jogosítványai bővültek pont a végrehajtás körüli hatalomkoncentráció próbálkozások letörése, illetve a parlamentarizmus védelme érdekében.

⁹⁸ A konzervatív körök a rousseaui népfeltség elvével, illetve a későbbi megjelenésében forradalminak, demokratikusnak titulált népszuverenitással szemben ezzel a kifejezéssel éppen a jogfolytonosságra, az idegen uralkodóval szembeni különállásra utaltak (Boros Zsuzsanna: Parlamenti viták a Horthy-korban. 1. kötet, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2006, 18.o.), mindez szoros kapcsolatban állt a Szentkorona-tannal.

⁹⁹ Uo., 17-19.o.

Összességében a korszakban továbbra sem egy gyenge kormánnyal működő gyűlési típusú parlamentáris rendszer, hanem koncentráltabb hatalomgyakorlás felé, a kabinetkormány irányába fordult inkább a rendszer. Habár „a korszak második felében a hagyományosan elsőrendű autoritást képviselő, a kormányzó bizalmát élvező miniszterelnöki szerepkör is halványul[t].”¹⁰⁰ A rendszer konszolidációja alatt Bethlen István (1874-1946) miniszterelnök sok tekintetben a brit kormányzati rendszer alapértékeire kívánt támaszkodni, mégis tipikus kabinetkormányzás több ok miatt sem alakulhatott volna ki, mindenekelőtt a parlament feloszlításának joga megmaradt az államfő kezében, és ahogy Gömbös példája mutatja, nem mindig tudott a választások kiírására közvetlen hatással lenni a miniszterelnök.

A kormányon belüli belső hatalommegosztás tekintetében sem lett kiugróan erős a miniszterelnök pozíciója. Nem vált automatikussá a választások után az új kormányfő személyének a kiválasztása, a kormányrudat nem egyszerűen a győztes párt vezetője kapta meg, még úgy is, ha a mindenkori domináns kormánypárt mindig egyedül is stabil kormányzati többséggel rendelkezett. Az új miniszterelnök sokszor éppen a választásoktól teljesen függetlenül foglalta el a posztját.

A miniszterelnök rekrutációja sokkal inkább az államfő és a kormánypárt közötti sajátos kompromisszummal, az utóbbin belüli erőviszonyokkal állt összefüggésben. Ha a kettő közül valamelyik bizalmát elveszítette, hamar megbukhatott. A kormányzati politika is messze nem kizárólagosan a kormányfőn, hanem rajta kívül az említett két hatalmi tényezőnek, a kormánypárti többség és az államfő akaratától függött.¹⁰¹ Így nem az első az egyenlőtlenek fölötti típusához, hanem inkább az első az egyenlőtlenek közöttihez hasonlított a kormányon belüli hatalommegosztás tekintetében a két világháború közötti magyar kormányfő pozíciója.

A rendszernek ehhez a működtetéséhez szükséges volt továbbra is, hogy a részben plurális pártrendszer ellenére váltógazdaság nélküli parlamentarizmus működjön. A mindenkori domináns kormányzópárton belüli erőviszonyok eredményeképp egy szűkebb politikusi csoportosulás és a kormányzó között döltek el a legfontosabb kérdések, mindez szintén a politikai rendszer korábbról örökölt elitista jellegét erősítette.

Megkötésekkel, de egészen a nyilas hatalomátvételig érvényesült a polgári parlamentarizmus értéke, a hatalomkoncentrációra való törekvések ellenére a hatalommegosztás mindvégig működött. Addig felelős polgári kormányok regnálhattak, mivel a miniszterelnök kiválasztásakor a felelősség elve érvényesült, hiszen a legfontosabb

¹⁰⁰ Uo., 28.o.

¹⁰¹ Uo., 25.o.

szempont a kormányzó számára mindvégig a „kormánypárton belüli elfogadottsága volt.”¹⁰² Azaz végeredményben kettős felelősségről beszélhetünk, de iure a parlamentnek, de facto viszont a kormányzónak is. Mindezek ellenére hatalmas demokratikus deficittel küzdött a rendszer, autoriter jegyeket hordozott magán, s noha a parlamentarizmus mindvégig élt, a rendszer alapjellege leginkább a korlátozott parlamentarizmus kifejezéssel jellemezhető.

II.2.1.2. A világháború utáni koalíciós időszak

A háborút követően a jobboldali autoriter múlt erős végrehajtói hatalmi centrumával szemben a baloldali hagyományokhoz köthető népszuverenitás elvének, a Parlament szupremáciájának preferálásából a nemzetgyűlési jellegű parlamentáris rendszer erősödése következett. A sajátos politikai helyzetben kialakult oktrojált és eredendően szükségtelen nagykoalíció¹⁰³ következtében fragmentált kormány alakult ki, s mivel teljesen ellentétes erők által vezérelt koalíciós pártok megállapodásra, kompromisszumra kevésbé voltak képesek, azok teljesen széttartottak.

Egységes, koncentrált hatalmi tényező képének felmutatása helyett a politikai erők csak a saját sikerterületeiket kívánták kialakítani, amit az aránytalan tárcaelosztás is mutatott a kormányon belül (pl. Belügyminisztérium MKP általi megszerzése). Ezáltal a kollektív kormányzati felelősség kérdése teljesen háttérbe szorult. A konfliktusok felőrölték a törvényhozás működését is, de a végrehajtáson belüli hatalommegosztás esetében szintén gyengítette az egyedül is abszolút többséget szerző párt miniszterelnökének súlyát. A koalíciós viszonyok következtében – a tényleges választói felhatalmazás, legitimáció arányaival szemben – a valós erőkülönbségek mesterséges kiegyenlítésére törekedtek. A kormányon belüli természetes hatalmi differenciáltság nivellálása gyengített a kormányfő pozícióján is. Ilyen volt például a miniszterelnök-helyettes poszt is. „Ez a kormány működésére

¹⁰² Uo., 26.o.

¹⁰³ A „nagykoalíciót” már a fölényes kisgazda választási sikert megelőzően támogatta még a kisgazdák egy része is, köztük a vezetőjük, Tildy Zoltán későbbi miniszterelnök. A tárcák már korábban fel voltak osztva a négy párt között. Az eredeti megegyezéshez képest igazi változást csak a – később a belpolitikai megállapodást végül felrúgó – Moszkvából jött követelés módosította a kommunisták javára, a kisgazdák kárára. Eszerint a Pénzügyminisztériumot kapta meg az FKGP a legfontosabb tárcának, a Belügyminisztériumnak az MKP kezére történő átjátszásával szembeni kárpótlásként. Mellette pedig a két munkáspárt számára igényelték a magyar közjogi hagyományoktól idegenül ható kormányfő-helyettesi posztot. (G. Vass István (szerk.): Tildy Zoltán kormányának minisztertanácsi jegyzőkönyvei. 1945. november 15.-1946. február 4. Magyar Országos Levéltár, Budapest, 2005, 16.o.) Ehelyett végül a gyakorlatban hasonló tartalmú államminiszterek (tárca nélküli miniszterek) lettek beiktatva a kompromisszum eredményeképp. (Uo., 18.o.)

vonatkozó 1848. évi III. tc.-kel is ellentétes volt, egyértelműen a miniszterelnök hatáskörét és tekintélyét csorbította.”¹⁰⁴

A kormányon belüli hatalmas ideológiai ellentétek lehetetlenné tették annak mint testületnek az egységes működését, a belső csoportosulások önállósodó hatalmi tevékenysége egyaránt gyengítette a miniszterelnök pozícióit, de elméletileg a közvetett legitimációjú államfőkhöz képest mérsékelten erősebb köztársasági elnöki pozíció¹⁰⁵ sem támogatta a miniszterelnök helyzetét.

„A Tildy-kormány megalakulása körüli külpolitikai nehézségek és a koalíciós egyensúly fenntartása érdekében megkötött szervezeti és személyi alkuk sorozata már előre vetítette a leendő kormány működési nehézségeit és zavarait. E zavarokat csak fokozta, hogy a pártok közötti bizalom és együttműködési szándék hiánya lépten-nyomon megnyilvánult, amit a Magyar Kommunista Párt egyre leplezetlenebb pozíciószerezési törekvései csak fokoztak.”¹⁰⁶

A hatalmi ágak elválasztásának formális érvényesülése ellenére már 1945 végén, az első választásokat követően hamar csorbát szenvedett a szuverenitás, illetve a demokratikus legitimáció területén a kormány azzal, hogy a legfontosabb kormányzati döntési kompetenciák kikerültek a kormány tényleges fennhatósága alól, valamint a miniszteri felelősség elv is súlyosan sérült a Gazdasági Főtanács felállításával. A magyar közjogi hagyományokhoz képest gyengébb végrehajtás szinte előkészítette a fordulat éve utáni évtizedek szocialista típusú kormányzati rendszeren belül a végrehajtó hatalmi ág eljelentéktelenedését. A politikai hatalmat pedig ezt követően már egyértelműen a párt különböző döntéshozó szervei, elsősorban a Politikai Bizottság gyakorolja a kormánnyal szemben.

II.2.1.3. Az államszocializmus időszaka

Az 1945-48 közötti valódi – habár politikai nyomás alatt egyre növekvő mértékben megszorított – parlamentarizmus felszámolását követően az államszocialista kormányzati modell teljesen más értékek mentén szerveződött, a hatalom egységének elvén, amit az 1949-es alkotmányban is lefektettek. Ez, ha különböző formában is, az összes egykori szocialista országban közös értéként jelent meg. Ezekben az országokban az eltérő elnevezésű népképviselői szerveknek, illetve az azokat helyettesítő egyéb intézménynek,

¹⁰⁴ Uo., 16.o.

¹⁰⁵ Az államfőnek – a MKP tiltakozása ellenére - végül megmaradt a miniszterekkel történő önálló érintkezési joga. (Uo., 66.o.)

¹⁰⁶ Uo., 67.o.

például az államfői jogokat gyakorló prezídiumoknak alárendelten működtek a kormányok.¹⁰⁷

Az államszocialista kormányzati rendszer alapja tehát a hatalomegység ideológiája volt; ebben a politikai rendszer tényleges működése és az akkori – azt támogató – tudományos álláspont megegyezett. Mivel a politikai hatalom egységesen és kizárólagosan a párt által (a nép érdekében) kifejtett osztályhatalom, így a hatalomegység jegyében az állami szervek között is csak munkamegosztást ismertek el hivatalosan.¹⁰⁸

Az államszocialista kormányzati rendszerek tipologizálása már emiatt is problémát hordozott önmagában; még a '80-as években is úgy vélték, hogy a szakirodalomban sem igazán dolgozták ki a rendszerek tipizálásához szükséges kereteket. Azon az elven működő elválasztást, miszerint létezik a szovjet és a népi demokratikus megoldás, már messze nem vélték a korszakban sem kielégítőnek.¹⁰⁹ Ahány szocialista ország, annyi típusú egyedi megoldás létezett, ezekben közös mindössze az egységes államhatalom elve és a pártszerveknek az állami szervek felettsége volt.

Az 1960-as évek alkotmányjogi, politológiai irodalma a baloldali hagyományok alapját képező rousseaui totális népszuverenitás koncepcióját a hatalomegységről a polgári szabadsággal, jogállamisággal össze nem egyeztethetőnek tartotta. Ez a típusú államszervezési elv, kormányzati forma viszont ebben a formában zsarnoki jegyeket hordozott magában, ami diktatórikus, totalitárius rendszerek alapjait is képezték. A felvilágosodás időszakából eredő ezen eszmék, majd a marxi hatalomegység explicit kifejtett tétele a végén akár egyszemélyes vezetésű személyi diktatúrákhoz is vezethet. Összességében megállapítható – amint azt a történelmi tapasztalatok is alátámasztják –, hogy minden osztatlan hatalom magában hordozza a zsarnoki rendszer, a diktatúra veszélyét.¹¹⁰

Az államszocializmus hatalomegység-filozófiáján alapuló kormányzati rendszerének talán legnagyobb elégtelensége, a hatalommegosztás hiánya súlyos legitimációs problémához vezetett, ami pedig a rendszer antidemokratikus jellegét növelte. Azon túl, hogy a hatalmi ágak elválasztásának elve nem érvényesült, további káros tényező volt, hogy a tényleges politikai döntések az állami szervekről a pártszervek hatáskörébe csúsztak át.

¹⁰⁷ Fülöp Gyula-Cserny Ákos: A végrehajtó hatalom és a helyi- területi önkormányzatok alkotmányos szabályozása, BKÁE Államigazgatási Kar, Budapest, 2002, 7.o.

¹⁰⁸ Holló András: Elméletörténeti alapvetés avagy az igazságos kormányzás eszméje. In: Alkotmányjogi füzetek: A hatalmi ágak megosztása, 1989, 7.o.

¹⁰⁹ Lásd például Lőrincz Lajosnál (1935-2010). (Lőrincz Lajos: A kormányzat rendszerének változásai a szocialista országokban. In: Jogtudományi Közlöny, 1983/5.sz., 301.o.)

¹¹⁰ Holló András: Elméletörténeti alapvetés avagy az igazságos kormányzás eszméje. In: Alkotmányjogi füzetek: A hatalmi ágak megosztása, 1989, 8.o.

Sem az Országgyűlés és a kormány, sem a többi hatalmi szerv nem az alkotmányban rögzített hatáskörök alapján működött, az alkotmány látszólagosan biztosított jogokat. Mindez – a valódi plurális, demokratikus versengő politikai rendszer híján csupán – a tényleges legitimáció hiányán túl a látszólagos népszuverenitás kérdését is zárójelbe tette; hiszen a prezídium, a parlament és a minisztertanács közötti pszeudó hatalommegosztás csak háttérbe szorult a gyakorlatban.

A törvényhozás mindössze formális legitimáló tevékenységet végzett, miközben a párt gyakorlatilag az egész kormányzati rendszert uralta. A kormányzati struktúrát egészében együttesen és egyes szintjeiben külön-külön egyaránt a párt uralta, közvetlen irányítása alatt tartotta. Egyetlen párt folyamatos irányítása alatt amúgy is megvalósíthatatlan a hatalmi ágak elválasztásának elve. De amíg például még a szovjet alkotmány is szentesítette (6. cikkely),¹¹¹ hogy a párt szervei milyen formában végezhetik a kormányzati irányító tevékenységüket, addig a magyar alkotmányos berendezkedés szabta keretfeltételek ellentétesek voltak a kormányzati rendszer egészének tényleges működésével szemben. A magyar alkotmány a pártszervek tényleges hatalmi potenciáljáról semmilyen formában sem rendelkezett. Az államszocialista kormányzati rendszer hatalommegosztásának az egypártrendszer keretein belül történő alkotmányos szintű módosítási szándékára is – elsősorban a jogállamiság megteremtése érdekében – a demokratikus ellenzék részéről érkező változtatási szándék a '80-as évek végén már megfogalmazódott.¹¹² A parlamentáris értékek legalább látszatfenntartása összefügghet a parlamentarizmus sok évszázados hagyományának politikai tradícióinkba történő erős beivódásával.

Az egész szocialista táborra jellemző volt, hogyha eltérő formában is, de a tényleges hatalmi potenciál de facto az állami szervekről a pártszervekre helyeződött át. A kormányzati szervekhez hasonlatos módon a kommunista állampártok is a tényleges hatalmi jogkörök használatát illetően megosztottak voltak.¹¹³ Ha általában hármas

¹¹¹ Holló András: A kormányzati munka alapkérdései – miniszteri nézőpontból, Budapest, 1987, 52.o.

¹¹² A rendszerváltozás gondolati előkészítésének egyik meghatározó dokumentumában, a Társadalmi szerződésben pontosan részletezték a párturalom alkotmányos korlátozásáról, a szuverén törvényhozásról és a felelős kormányról szóló, a jogállamiság érvényesülését erősítő alkotmánymódosító elképzeléseket. Egyrészt javaslatot tettek a pártszervek közhatalmi jogaiknak akár alkotmányos szintű szabályozására. Eszerint a Központi Bizottság a törvényhozással, a Politikai Bizottság pedig a végrehajtással léphetett volna de iure szabályozott funkcionális kapcsolatba. Másrészt a NET helyett az egyszemélyes államfői pozíció visszahozását preferálták, ezzel is elősegítve a hatalmi körök letisztázását. (Lásd: Társadalmi szerződés. A Beszélő c. ellenzéki lap programjavaslata. In: M. Kiss József – Vida István: Magyarországi pártprogramok 1988-1990, ELTE-Eötvös Kiadó, Budapest, 2005, 54-59. o.)

¹¹³ Az állami szervek, az egész kormányzat szuverenitásának csorbulása a gyakorlatban mindenütt érvényesült, habár jogilag kevésbé. A párt fennhatósága a – „legértékesebb” – kormányzati szervek felett

felosztásban kezeljük a különböző pártfórumokat, akkor a kongresszusok – amelyek ritkán, általában többévente üléseztek – szimbolizálták kollektíven az egész társadalmat. Az átlagosan 100-300 fő közötti létszámot számláló Központi Bizottságok, amelyek már havonta üléseztek, alkották kvázi a politikai parlamentet, miközben a Politikai Bizottság és a Titkárságok a valóságban „felettük állva” látták el a napi, folyamatos politikai irányítás funkcióját. A személyi kultusz felszámolását követően a szocialista tábor országaiban ráadásul egyre inkább felértékelődött a vezetés kollektivitásának jelentősége.¹¹⁴

De az államszocialista kormányokban tapasztalható közvetlen pártbefolyás nem csak növelte a kormány társadalmi presztízsét, hanem legalább ilyen mértékben gyengítette is. Ugyanis így megvalósult az eredeti elképzelés, miszerint a kormány végrehajt, miközben a párt irányít.¹¹⁵

A hatalmi ágak tényleges elválasztása helyett – már később, a Kádár-rendszer idejében – a túlzott hatalomkoncentrációból eredő személyi kultusz elítélése következtében egy sajátos belső „hatalommegosztási” kísérlettel kompenzált a politikai vezetés; az egyszemélyi vezetés helyett minél több fórum esetében a kollektív vezetés lehetőségét részesítették előnyben. Így például az egész végrehajtói hatalmi ágon belül az Elnöki Tanácsot a kormánnyal szemben, a kormányon belül pedig a testületi elvet támogatták a minisztertanácsból kiugró kormányfői pozícióval szemben. A demokratikus tendencia erősödése mindig összekapcsolódott a kormány szerepének növekedésével a tényleges végrehajtás, a politikai döntéshozatal folyamatában.¹¹⁶

II.2.1.4. A rendszerváltozás utáni időszak

A parlamentáris kormányzati rendszerek közé tartozó rendszerváltozás utáni magyar struktúrának a pillérei 1989-90-ben lettek lefektetve. Az alkotmányjogi alapja ezt követően

Romániában mutatkozott meg a leglátványosabban, ahol még elméleti lehetőséget sem adtak a kormány számára, hogy akár közvetve is beleszólhasson egyes szervek irányításába. A román Belügyminisztérium biztonsági tevékenysége területén, illetve a Román Rádió egyaránt jogilag is a román állampárt közvetlen irányítása alá tartozott. (Lőrincz Lajos: A kormányzat rendszerének változásai a szocialista országokban. In: Jogtudományi Közlöny, 1983/5.sz., 310.o.)

¹¹⁴ Dunay Pál: A kormány felelősségének alkotmányjogi és politikai alapjai az európai szocialista országokban, ELTE- Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 1988, 4.o.

¹¹⁵ Lőrincz Lajos: A kormányzat rendszerének változásai a szocialista országokban. In: Jogtudományi Közlöny, 1983/5.sz., 305.o.

¹¹⁶ Bizonyos mértékben tapasztalható volt ez a két Nagy Imre vezette kormány alatt, illetve Grósz Károly kormányra kerülését követő időszakokban, amikor a rendszerváltozás folyamatára egyik legjelentősebb hatással bíró jogszabály, a jogalkotási törvény is megszületett. Amíg Kádár a kettős hatalmi centrum kialakulását is elkerülendő igyekezett a párt vezetése mellett a kormány irányítását is maga mögött tudni 1956 őszét követően, Németh Miklós hatalomra kerülésével az állami intézmények és közöttük a kormány magához térésével párhuzamosan már megállíthatatlanná vált az egymástól elszeparálódó hatalmi szereplők tényleges szerepének növekedése.

is alig módosult. A politikai berendezkedés és intézményrendszer is három nagyobb elemből állt össze. Először az 1989 őszi legfontosabb alkotmánymódosító törvényekkel (elsősorban a XXXI. tv.) határozták meg a struktúra főbb vonalát, amelyekkel egy teljesen új alkotmányt hoztak létre. Ezt követte az ún. négy igenes népszavazás eredménye, amely áttételesen az államfői intézmény politikai szerepén változtatott. Majd az ún. Antall-Tölgyessy paktum eredményeképp ment végbe az alkotmánymódosítás harmadik nagyobb hulláma, ezzel sikerült végül az egész rendszer működését stabilizálni. Hatására pedig egy erős kancellári típusú kormányzás valósulhatott meg.

A jelenlegi magyar kormányzati rendszer is a korábban felvázolt tipologizálás szerint a pártok uralta parlamentáris rendszerek közé tartozik. Amint a parlamentáris kormányzati rendszerekre, úgy a magyarra is általában jellemző, hogy a kormányzás súlya a legfontosabb központi állami szerveken, az Országgyűlésen és a kormányon van. A két szerv esetében pedig alapvetően az utóbbi a dominánsabb, a magyar és a külföldi példák jelentős része ráadásul azt mutatja, hogy a kormány aktív kezdeményező, befolyásoló szerepe trendszerűen egyre növekszik.

A végrehajtás tehát nem lett kétféjű, és például a rendkívüli állapotra vonatkozó elnöki jogkörök – amik szintén inkább annak neutrális szerepkörét erősítik –, az ország nemzetközi szintén történő képviselte vagy a kinevezési/felmentési kötelezettségekkel kapcsolatos konfliktusok a '90-es évek elején részben az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezésével lezárultak.¹¹⁷ Az államfő hatalmáról szóló viták végeztével egyértelműsítették a kormány dominanciáját a végrehajtásban, a rendszerváltozást követően letisztuló kormányzati rendszer alkotmányjogi alapjai közül ezt nevezhetjük a 3+1-dik elemnek.

Habár az államfő és a kormány közül csak az utóbbi végez jelentékeny kormányzati tevékenységet. A magyar köztársasági elnöknek éppen ezzel szemben elsősorban a hatalmi ágak közötti egyensúly biztosításában lett meghatározó szerepe. Ennek a biztosíték jellegű szerepnek a mutatója a választásokat követő kormányalakításban való részvétele, mivel – habár szűk mozgástérrel a háttérben – mégis maga jelöli ki a miniszterelnököt.¹¹⁸ Ő nevezi

¹¹⁷ Az államfő szerepe ennél sokkal kisebb, inkább semleges, közvetítő jellegű hatalmi ág, amely inkább csak reprezentatív és ún. tartalék jogosítványokkal rendelkezik. Mindezek jellemzően csak pótlólagos jelleggel vehetőek igénybe, elsősorban az egész kormányzati rendszerben keletkező esetleges zavarok esetében. Petrétai József – Tilk Péter – Veress Emőd: A kormányzati rendszerekről. In: Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana, HVG-ORAC, Budapest, 2007, 24-25.o.

¹¹⁸ Habár az előzetes politikai egyeztetések során a rendszerváltozás óta eleddig teljesen egyértelműnek tűnt a parlament bizalmát maga mögött tudó miniszterelnök-jelölt személye, elméletben nem volt kizárható egy olyan kiszámíthatatlan politikai patthelyzet, ahol az államfő neutrális hatalmi szerepén túl tényleges politikai döntési pozícióba kerülhetett volna. Az 1994-es választásokat követő új alkotmánytervezet elkészítése során

ki és menti fel a minisztereket is, maga a kormány is csak a miniszterek kinevezésével alakul meg.¹¹⁹ Rendkívüli állapot idején szerepe részben megnőhet, mégis az igazi – behatárolt politikai keretek közötti – politikai súlyát sokkal inkább a fontosabb állami vezetők kinevezési jogkörének gyakorlata határozza meg. Ezen a területen 2005-2010 közötti elnöki ciklusban az államfői hatalomgyakorlás növekedése volt tapasztalható.¹²⁰

A magyar kormányzati rendszer esetében is az Országgyűlés és a kormány között szoros kötelék húzódik, hiszen a parlamentáris kormányzati rendszereknél a törvényhozásban többségben lévő párt(ok) alakít(anak) kormányt. Miközben egyre inkább az a tendencia érvényesül, hogy a parlament és a kormány kapcsolatában az utóbbinak folyton növekvő szerep jut. A miniszterelnöki elv pedig változó intenzitással, de elsősorban 1998 óta folyamatosan erősödik az egymást követő kormányok alatt. A miniszterelnöki elv erőteljesebb érvényesítését elősegítő első látványos jogi lépés 1997-ben történt,¹²¹ ekkortól kezdve nyílt lehetőség elméletben az általános kormányzati koordinációt végző Miniszterelnöki Hivatal élére miniszteri rangú vezető kinevezésére.

Az egész rendszerváltozást követő egy-másfél évtizedes időszak is mintha kicsiben megismételné a korábbi történelmi korszakok példáit. Miután az alkotmányos folyamat szintén a XIX. századi politikai átmenetekhez hasonlóan zajlott a jogfolytonosság tekintetében,¹²² az első szabad választásokat követően az Országgyűlés és a Kormány közötti erőviszonyban az előbbi szerepe a későbbiekhez képest jelentősebb volt. Az újraszerveződő plurális politikai berendezkedés és pártrendszer, ha modern köntösben is, de

nyilvánvaló politikai érdekekből fakadóan – éppen ezzel az elméleti lehetőséggel szemben – az FKGP az államfő kezének a megkötését szorgalmazta. A párt elnökének az elképzelése az államfő miniszterelnök-jelölési jelölési monopóliuma kvázi precedensjogon alapul, ezt szabályozni kellene. Az esetleges köztársasági elnöki visszaélések miatt pedig szükségesnek ítélte meg a párt, hogy az első sikertelen jelölést követően legalább száz országgyűlési képviselő is jelölhessen kormányfőt. (Somogyvári István (szerk.): Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai 1994-1998, I. kötet, Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda, 1998, 340.o.)

¹¹⁹ Fülöp Gyula-Cserny Ákos: A végrehajtó hatalom és a helyi- területi önkormányzatok alkotmányos szabályozása, BKÁE Államigazgatási Kar, Budapest, 2002, 9-10.o.

¹²⁰ Gondoljunk Sólyom László elnöki időszaka alatt a kinevezési gyakorlat átalakulására az egyes közjogi méltóságok, mint az Ombudsman, Legfőbb Ügyész stb. esetében.

¹²¹ Az 1997. évi LXXIX. tv. előzménye a Verebélyi Imre közigazgatási jogász, a közigazgatás korszerűsítésének kormánybiztosa által vezetett munka eredményeképpen létrejött közigazgatási reform koncepció. Az 1100/1996-os számú kormányhatározat ugyanis már szintén lebegtetten korábban a kérdést. (Fehér Zoltán: A kormányzás háttérintézményei. A Miniszterelnöki Hivatal 1990-2003 – II. rész. In: Politikatudományi Szemle, 2003/1.sz., 121-122.o.)

¹²² Az átmenetek közötti hasonlóságokra jellemző, hogy az amúgy a képviselői visszahívás jogintézményét is ismerő utolsó szocialista országgyűlés megnevezésére is használatos az „utolsó rendi országgyűlés” (Kukorelli István: Az alkotmányozás évtizede, Budapest, Korona Kiadó, 1995, 13.o.) kifejezése. Mindkét történelmi helyzetben az ancien regime törvényhozása fektette le az új politikai rendszer struktúrájának alapköveit.

párhuzamot mutatott a XIX. századi klasszikus liberális parlamentarizmussal.¹²³ Az Országgyűlés munkája is sokkal jobban hasonlított a dualizmus honorácior pártjait összegyűjtő parlamentjeihez, amely egyben a fontosabb politikai kérdések esetében még jelentősebb vita- és döntéshozatali fórumaként szolgált.

Az első kormányzati ciklus alatt, az 1990-es évek elején a koalíciós konfliktusok legfontosabb politikai terének még az Országgyűlés számított. De amint például 1994-et követően a koalíciós „kapcsolattartás” is elkerült a nyílt parlamenti politizálás plénumától, úgy erősödött általában maga a végrehajtás szerepe és súlya is a törvényhozással szemben. Amint a honoráciorpártokat a szervezett tömegpártok váltották fel, úgy alakultak át – nem csak Magyarországon – a politikai berendezkedések is a liberális parlamentarizmusból pártelvű demokráciákká. A releváns politikai döntések pedig egyre inkább a tényleges parlamenti politizáláson kívül dőltek el, hasonlóan mint a két világháború közötti időszakban is. A döntéshozatal folyamata tekintetében egyre inkább a párton belüli erőviszonyok, illetve az informális elemek szerepe növekedett.

A mediatizált pártok kiemelkedése a nyugat-európai demokráciákban pedig már egybeesett a hazai rendszerváltozás folyamatával. Ez együtt járt a politika perszonalizációjával is. A nyugat-európai polgári kormányzás „evolúcióját” gyorsan újraismételte a hazai politikai berendezkedés. Az azonnali kérdések óráját például brit sémára már 1997-ben bevezette a magyar házszabály, illetve 1998 tavaszán megtartották az első nyílt miniszterelnök-jelölti vitát is a két legnagyobb politikai párt vezetője között.

Az ezredforduló környékén már Magyarországon is – párhuzamosan a nyugat-európai politikai rendszerekben megfigyelhető tendenciákkal – egyértelműen erősödni látszódtott egy másik folyamat, ami a törvényhozás általános „gyengülését” jelzi, legalábbis a végrehajtás feletti ellenőrzés területén.¹²⁴

A nemzetközi irodalom a demokratikus rendszerek ezen újabb korszakát más-más oldaláról megközelítve eltérő elnevezéssel illeti. Az új korszakot mediatizált, perszonalizált vagy éppen populista demokráciának is szokták nevezni.¹²⁵ A hazai szakirodalomban az ezredforduló környékén Max Webernek Körösi András által újragondolt

¹²³ Körösi András: Politikai képviselet a vezérdemokráciában. In: Körösi András: Vezér és demokrácia – Politikaelméleti tanulmányok, L'Harmattan, 2005, 219.o.

¹²⁴ Ezzel összefüggésben jelentős változás volt 1998-at követően a háromhetes ülésezési rendre való áttérés, illetve a vitaparlament vs. munkaparlamentről szóló vita kibontakozása.

¹²⁵ Körösi András: Politikai képviselet a vezérdemokráciában. In: Körösi András: Vezér és demokrácia – Politikaelméleti tanulmányok, L'Harmattan, 2005, 220.o.

vezérdemokrácia kifejezése vált a legelterjedtebbé. Tartalmilag nézve pedig fogalmazhatunk úgy is, hogy azóta a „kormányzás prezidencializálódása”¹²⁶ zajlik.

A kormányzás elnöki jellegűvé válásával a kormányfő szerepe, politikai súlya szociológiai szemszögből a '90-es évek végétől egyértelműen erősödött, jogi szempontból jelentékeny változások mégis csak a 2006-os választásokat követően mentek végbe. A 2006. évi LVII. tv. (a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról) nem csak egyszerűen igazított a magyar kormányzati rendszer működésének alapjain, hanem annak egész lényegét, a politikai hatalomgyakorlás alapját, mindenekelőtt pedig a miniszterelnök politikai szerepét alakította át gyökeresen. A 2006 nyarán felálló II. Gyurcsány-kormány kormányzati filozófiáját tükröző jogszabály primer hozadéka a rendszerváltozás óta ellentmondásosan működő elválasztás megszüntetése a minisztériumi felsővezetésen belül a politikai és a szakmai kinevezettek között. A kormány egészének működése és a kormányfő szerepének szemszögéből a kormányzat, a minisztériumi felsővezetés irányítási elvei módosításainak közvetlen következményein túl annak szekunder jellegű hatásai még jelentősebbnek tűnnek.

A politikai kinevezettek körének bővítése ugyanis több szempontból is a miniszterelnök hatalmát növelte. A korábbi rendszerrel szemben az államtitkárok és a szakállamtitkárok egyaránt közvetlen miniszterelnöki, vagy kormányfőhöz közvetlenül kötődő kormánybiztosok kinevezése, a különböző állami vezetők juttatásainak, illetményeinek meghatározása, vagy éppen a miniszterek, illetve a kormányhivatalok vezetőinek közvetlen utasíthatóságának jogi garanciája mind-mind a miniszterelnöki hatalom jelentékeny bővülését eredményezték.

Nem csak egyszerűen meghatározta a kormányfő politikai befolyását, hanem kiterjesztette szakpolitikai és egyéb tematikák mentén is a Miniszterelnöki Hivatal szerepét. Az 1998 óta amúgy is „zászlóshajóként” működő és a referatúra rendszert megerősítő Kancellária 2006 után több területen is tovább erősödött, kezdve azzal, hogy a Hivatal keretei között megszervezett három – később részletesebben tárgyalandó – kormánybiztossággal fontos döntési területek el lettek véve az adott ágazati politikákat felügyelő miniszterektől. A miniszterelnök közvetlen befolyása az egész kormányzati munka alakulására nem csak a Miniszterelnöki Hivatal megerősítésével, az oda köthető, mégis a miniszterelnökhöz közvetlen kapcsolódó kormánybiztosok beiktatásával, hanem

¹²⁶ Uo., 219.o.

magával a szakminiszterek közvetlen politikaformáló képességének gyengítésével is növekedett.

A kormányfő hatalmi centralizációjának kiteljesedését mégis az előbbieken kívül mindenekelőtt a tényleges – alkotmányos értelemben bevett – kormányzati struktúrán túl egy alternatív döntéshozói kör megerősödése segítette. Több miniszter politikai súlyának gyengülése mellett egy, nem a kormányzati pozícióik fajsúlyából eredő hatalommal bíró, hanem a miniszterelnökhöz egyéb nexus alapján kötődő, politikai befolyásolóképesseggel rendelkező szűkebb hatalmi kör jött létre. Ez a belső avagy „bizalmi kabinet”¹²⁷ egy latens „informális hatalmi központot”¹²⁸ hozott létre.

Mindezek a centralizációs törekvések komoly legitimációs zavarokat eredményezhetnek. A korábbi időszakokból átöröklődő elitista hatalomgyakorlási mód következtében olyan szűkebb – sokszor informális – döntési fórumokon dőltek el a legfontosabb politikai kérdések, amelyek komoly demokratikus deficitet képesek okozni. A politikai rendszernek a tényleges legitimációval bíró alkotmányos intézményein túl a kormányfő melletti szűkebb bizalmi csoportok dönthettek. Mindez a felelős kormányzás elvét és a hatalommegosztás értékeit is gyengítették.

A 2010-es kormányváltás a rendszerváltozást követő két évtizedhez képest minőségi változást hozott a kormányzati rendszer felépítésének, illetve működésének tekintetében. A hatalommegosztás értékének gyakorlati érvényesülése szempontjából jelentős mértékben eltolódott a kormányzati rendszer. A szűkebb kabinetrendszerű kormányfelépítéssel még jobban koncentrálódik a hatalom a végrehajtói hatalmon belül, központi döntéshozók köre a kormányban lényegesen csökkent, mellette viszont egyes integrált tárcák és az azon belüli hatalmas, tulajdonképpen klasszikus minisztériumok méretét idéző államtitkárságok tovább differenciálták a kormány működését, ezzel is erősítve a miniszterelnöki hatalom növekedését. A kormányzat hierarchikusabbá válásával pedig a kormányfő minisztertársai közül történő kiemelkedési lehetősége is növekedhet.

A kormányzás prezidencializálódásának további erősödésével a parlamentáris típusú magyar kormányzati rendszer hosszabb távon hajlandóságot mutathat arra, hogy kvázi félprezidenciális jellegű működés irányába tolódjon el. A hatalommegosztás szempontjából ugyanis átrendeződés mehet végbe a legfontosabb szereplők között. A változások középpontjában pedig a miniszterelnök áll. A kormányfő kormányból történő kiemelkedését

¹²⁷ Gallai Sándor – Láncki Tamás: Hatalom vagy kormányzás? A „politikai kormányzás” mítosza és valósága. In: Végjáték. A 2. Gyurcsány-kormány második éve, Századvég Kiadó, Budapest, 2008, 49.o.

¹²⁸ Uo., 50.o.

segíti elő az intézményesített helyettesítése és az integrált tárcák rendszere is. Az ilyen hatalmas minisztériumok élén álló miniszterek mint stratégiai vezetők közbülső fokozatként képesek elválasztani a kormányfőt a sok esetben államtitkári szinten játszó ágazati politikáktól. A cél ezzel az lehetett, hogy a közvetlen szakmapolitikai viták majd kevésbé „rántsák le” a kormányfőt, aki így az ágazati kérdések irányából inkább az átfogó politikai kérdések felé tudjon kitekinteni.

Nem csak a kormányon belüli átrendeződéssel nőhet meg a kormányfő szerepe, hanem a többi hatalmi ág kapcsolatán keresztül is. A félprezidenciális jelleg erősödésének további mutatója lehet akár egy gyengébb aktivitást mutató államfő melletti kontrasztosabb kormányfői szerepfelfogás hazai és nemzetközi térben egyaránt. Nem utolsósorban pedig a törvényhozás/végrehajtás viszonyának átalakulásából is sajátos belső hatalommegosztás alakulhat ki a kormányon belül. Érdekes tendencia ugyanis, hogy a 2010 után teljesen más szerep jutott a korábbiakhoz képest a törvényhozásnak a kormánypolitika megvalósításában, amit például az önálló képviselői indítványok növekvő szerepe is mutatott.

Amíg az I. Orbán-kormány idején az Országgyűlés háttérbeszorításával igyekeztek erősíteni a végrehajtó hatalom súlyát, addig a II. Orbán-kormány hivatalba lépését követően a törvényhozás munkája, szerepe nem csak, hogy nem csökkent, hanem az elvégzendő feladatai inkább gyarapodtak. Ez természetesen összefüggésben áll a kormány mögött álló kétharmados parlamenti többség nyújtotta politikai mozgástér bővülésével. A miniszterelnöknek a parlamenti (akár kétharmados) többségre történő kormányon kívüli esetleges támaszkodása pedig szintén kiszakíthatja őt a kormányból, hiszen akár a kormány teljes közvetlen támogatása nélkül is képes lehet politikai akaratát megvalósítani. A kormányfő latens fúziója a parlamenti többséggel sajátos hatalommegosztást eredményezhet a kormányon belül is, erősödhet a (fél)prezidencializálódás jelensége a kormányfő és az elsőszámú helyettese, valamint annak az operatív irányítása alatt álló kormány között.

A kormányzás prezidencializálódásával párhuzamosan zajló mediatizálódási folyamatokat tükrözi, hogy például a II. Orbán-kormány ügyrendje¹²⁹ már a kormányzati döntések előkészítési szakaszánál rendelkezik arról, hogy az előterjesztés során annak a döntés kommunikációjára vonatkozó javaslatot is tartalmaznia kell. A kormányzati kommunikáció ilyen új szintéren történő megjelenése mutatja, hogy a kormányzás – már a

¹²⁹ 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről.

döntéshozatali folyamat korábbi szakaszában – újabb szintésre helyeződik át, és a szakmai elemek mellett folyamatosan növekszik a kormányzás kommunikációs oldala is.

A szűkebb értelmű kormányzással szemben egyre inkább előtérbe tolódik a kormányzás kvázi menedzselésének prioritása. Ebben az új helyzetben a kormányfő sem tudja a korábbi szerepét kizárólagosan betölteni és az új szerkezet célja nyilván az is lehetett, hogy egyre jobban kezdjen elszakadni a mindennapi döntések síkjától.¹³⁰

II.2.1.5. A hatalommegosztás és a hatalomösszpontosítás értékének váltakozása a rendszerváltozás utáni magyar kormányzati rendszerben

Napjaink kormányzati rendszere értékelésének összegzéseként két fontos tendenciát emelhetünk ki. Egyrészt a hatalommegosztás szemszögéből szemlélve a rendszerváltozást követően a hatalommegosztás alapértéke egyre kiterjedtebb értelemben valósult meg. A klasszikus hatalmi ágak elválasztásán túl a rendszerváltozást követően nagy erővel, habár azóta némileg gyengülő intenzitással, folyamatosan kiterjesztették a hatalommegosztás gyakorlatát a politikai rendszer újabb és újabb szinterein. De a hatalomgyakorlás latens „decentralizálása” mellett már a rendszerváltozás hajnalán fő célkitűzésként jelent meg a kormányozhatóság értéke/érdeke is, amit például az Antall-Tölgyessy paktum megkötésének politikai jelentősége is mutatott.

A hatalomösszpontosítást erősítő, Antall-kormány idején megjelenő legkorábbi szerkezeti átalakításokat követően, 1998 után egyre fokozódott a politikai igény a kormányzati hatalomkoncentráció maximalizálására. 2010 utáni markáns változások pedig akár hosszabb távon szabhatják át a kormányzati rendszer működési keretét.

Mindenesetre a 2010-es kormányváltást követő közvetlen időszak döntéseinek eredményeiből általános konzekvenciák levonása nélkül is egyértelműnek tűnik az új trend. A hatalom decentralizálásának tendenciájával szemben a teljes koncentrációra egyre újabb alrendszerekben mutatkozik határozott törekvés. Így a hatalommegosztás és hatalomösszpontosítás értékének eltérő intenzitású váltakozásával szemben az utóbbi jegy

¹³⁰ A 2010 utáni időszak tapasztalatai azt mutatják, hogy a tényleges kormányon belüli erőviszonyok az alapstruktúra változatlanlanságának ellenére mégis sokat változott. Habár folyamatosan működik intézményesített miniszterelnök-helyettesítés, mégis a 2012 utáni személyi, majd intézményi szerkezeti változások az amúgy stabilabb működés legbizonytalanabb részelemeinek bizonyult. Első körben a Miniszterelnökséget vezető államtitkár személyében történő változás, majd az újabb választásokat követően annak miniszteri rangra történő emelése, illetve a minisztérium 2015-ben történő szétválasztása erőteljesen átalakította a kormány belső hierarchiáját. A kormányfő helyettesítésénél tapasztalható változékonyság mögött egyértelműen személyi változások húzódtak meg. Összességében mégis a hatalomgyakorlás módja, a miniszterelnöki hatalom erős volta változatlan maradt, és a kormányfő operatív szerepe sem csökkent a várt mértékben.

válhat a kormányzati rendszer prioritásává annak működése során, ezzel pedig a jövőben az utóbbi két évtized folyamatos átalakulásait zárójelbe tevő, új, a hatalomösszpontosítás dominanciájára épülő hatalomfelfogás formálhatja tovább az egész rendszert.

II. táblázat

A hatalommegosztás és a hatalomkoncentráció irányába mutató jelentősebb politikai változások a rendszerváltozás kezdetétől 2010-es választásokig

Időszak	A hatalommegosztást erősítő változások	A hatalomkoncentrációt erősítő változások	Időszak
1989	Az új alkotmányos berendezkedés alapjai (1989. XXXI. tv.)	A kormányfő dominanciája a végrehajtásban az államfővel szemben (4igenes népszavazás következménye: 1990. évi XVI. törvény)	1989
1990 után	Alkotmánybíróság felállítása, aktivista bíraskodás (1989. évi XXXII. törvény)	2/3-os törvények körének szűkítése, konstruktív bizalmatlanság intézménye (Antall-Tölgyessy paktum eredménye: 1990. XL. tv.)	1990
1990	Széles jogkörökkel rendelkező területi önkormányzati rendszer (1990. LXV. tv.)	Kancellári típusú kormányzás kialakítása (pl. MEH létrejötte a Minisztertanács Hivatalából)	1990
1991	Teljesen független Nemzeti Bank megteremtése a Jegybanktörvénnyel (1991. LX. tv.)	Sikertelen népszavazási kísérletek	1990-től
1993	TB-önkormányzatok felállítása, megválasztása ¹³¹ (1991. évi LXXXIV. törvény)	A köztársasági elnök alkotmányos jogköreinek (szűkítő) értelmezése (pl. 8/1992. (I. 30.) AB határozat)	1991
1994	Kisebbségi önkormányzati rendszer felállítása (1993. LXXVII. tv.)	TB-önkormányzatok megszüntetése (1998. XXXIX. tv.)	1998
1995	Az első Állampolgári Jogok Biztosának és helyettesének, az Adatvédelmi Biztosnak, valamint a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi jogok Biztosának beiktatása ¹³²	Minőségi fordulat a kormányzásban (MEH kancelláriává történő átalakítása, a kormányzás prezidencializálódása)	1998-től

¹³¹ 1993-ban még közvetlenül választották, 1997-ben pedig már delegálták a tagokat.

¹³² Az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának intézményét már 1989 őszén életre hívták az új alkotmány megteremtésével egyidejűleg, 1993-ban pedig megszületett az intézményről szóló törvény is, de az első biztosok beiktatására csak 1995-ben kerülhetett sor.

Idő- szak	A hatalommegosztást erősítő változások	A hatalomkoncentrációt erősítő változások	Idő- szak
1996	A médiumok számára kormányzattól erős függetlenséget biztosító Médiatörvény hatályba lépése (1996. I. tv.)	MEH további erősödése (létszámbeli, valamint szervezeti funkcionális szempontból egyaránt)	2002-től
1997	Országos Igazságszolgáltatási Tanács felállítása (1997. LXVI. tv.)	Ún. „informális hatalmi központok erősödése”	2004-től
'90-es évek 2. fele	Az Ügyészség kormány alá történő helyezésének sikertelen kísérletei	A szociológiai értelemben vett átalakulásokon túl jelentős jogi változások a kormányzás centralizálásáért (2006. LVII.tv.)	2006
2004	Szuverenitáscsökkenés nemzetközi szintén Magyarországon európai uniós csatlakozásával (elsősorban a 2004. évi XXX. tv. stb.)		
2004-től	Közvetlen demokrácia szerepének erősödése ¹³³		
2005	A Köztársasági Elnök kinevezési gyakorlatának átalakulása ¹³⁴		
2008	A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának beiktatása ¹³⁵ (2007. évi CXLV. tv.)		
2009	Költségvetési Tanács felállítása (2008. évi LXXV. tv.)		

¹³³ „Kórházprivatizációról” és a „kettős állampolgárságról” 2004-ben, illetve a „vizitdíjról”, a „kórházi napidíjról” és a „képzési hozzájárulásról” 2008-ban tartott népszavazások függetlenül az eredményességüktől a korábbi kezdeményezések hosszú sorával szemben – a hatalommegosztás érvényesülése tekintetéből – már önmagukban is sikeresek voltak.

¹³⁴ Az államfő aktív kinevezési gyakorlata (pl. ombudsmanok, legfőbb ügyész, LB elnöke esetében) éppen mutathatná akár a végrehajtói hatalom részeseként a végrehajtás körüli hatalomkoncentrációt is. A valóságban viszont éppen az alkotmánybíróság '90-es évek eleji alkotmányértelmezései alapján egyrészt letisztult az államfő szerepe, miszerint nem a végrehajtás részese. Másrészt éppen a kormányzattal, a törvényhozás feles, illetve kétharmados többségével szemben kívánt ezekkel „ellensúlyt” képezni. A hatalommegosztás kiterjedését mutatja Sólyom László (1942–) köztársasági elnök (2005-2010) személyes legitimitációja is (Nemzeti Konzultáció, Védegylet), ami a „pártpolitikán kívüli” jellegét erősítette.

¹³⁵ Az új országgyűlési biztosi tisztséget az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettese poszt megszüntetésével párhuzamosan hozták létre.

A rendszerváltozás során az alappillérek lerakását követően nem csak a hatalomösszpontosításra tettek kísérleteket, hanem utóbbi több mint húsz év egyes időszakaiban a hatalommegosztás értékét is igyekeztek újra és újra érvényesíteni. Annak ellenére, hogy az 1989-ben megszületett alkotmány explicit nem foglalkozik a hatalommegosztással, az mégis az elmúlt két évtizedben egyre szélesebb körben épült ki,¹³⁶ hasonlóan a kormányzati rendszer egyre tágabb értelmezési szintjeihez, kiindulva a hatalmi ágak intézményi struktúrájától az egész – alkotmányjogi értelemben vett – politikai rendszeren át akár az azon kívüli területekig. Mindez párhuzamosan zajlott a politikai legitimitációval, demokratikus felhatalmazással bíró kormányzati szervek mellett az elsősorban technokrata legitimitációval bíró intézmények szerepének növekedésével, illetve újabb, hasonló intézmények megjelenésével. Gondoljunk az Alkotmánybíróságnak a rendszerváltozás környékén kialakított nemzetközi viszonylatban is rendkívüli széles jogkörére, illetve elsősorban a rendszerváltozást követő évek ítélkezési gyakorlatára. De jelentős lépés volt a közmédiaok kormányzattól való közvetlen függésének felszámolása, a tömegtájékoztatási eszközök teljes függetlenségének megteremtésével a '90-es évek közepén.

Ehhez az időszakhoz kötődően itt említhető meg továbbá az Országos Igazságszolgáltatási Tanács felállítása egyaránt, amely még jobban függetlenítette – elsősorban a többi államhatalmi szereplő működésétől – a harmadik hatalmi ágat, mint egészet, vagy hasonló jelenség a különböző, illetve később újabb típusú országgyűlési biztosi intézmények¹³⁷ alkotmányos struktúrába történő beemelése is. Eközben pedig ezekkel a tendenciákkal szemben még az Ügyészség kormány alá történő rendelése sem

¹³⁶ Pokol Béla (1950–) egyenesen kijelenti, hogy a rendszerváltozás utáni magyar alkotmányos struktúra alapelemei közé nem került be a hatalommegosztás mint államszervezeti elv, hasonlóan sok más európai országhoz, valamint azok jelenkori és az utóbbi évszázadokban megvalósított politikai berendezkedéséhez. Az európai országok alkotmányos berendezkedései jobbra az angol parlamentarizmus hagyományára támaszkodva alakultak ki, amely éppen szemben állt az amerikai egyesült államokbeli politikai rendszerrel, az utóbbi ugyanis teljes mértékben a hatalmi ágak elválasztására épült. A Szigetország esetében viszont a hatalom egységére épülő rendszer alakult ki azzal, hogy a monarchikus államforma fennmaradt, habár a monarcha államfői jogai teljesen kiüresedtek. A hatalommegosztás enyhített formái is csupán a két világháború között működő totalitárius diktatúráinak kialakulását követő tapasztalatok nyújtották Európa számára. Például a náci diktatúra is teljesen törvényes keretek között számolta fel a demokratikus, plurális politikai berendezkedést, hiszen korábban hatalmi ellensúlyok nélkül működött a weimari parlamentarizmus. A rendszerváltáskor született magyar alkotmány 19. §-a a hatalommegosztással szemben éppen az Országgyűlés szuverenitását, a többi állami szerv feletti főhatalmát hangsúlyozza ki. A hatalommegosztás kifejezést, vagy ahogyan Pokol fogalmaz, annak „minősítettebb formát jelentő” hatalmi ágak elválasztását először az AB-nek egy 1990 végi (31/1990.) határozata karolta csupán fel. (Pokol Béla: Bírói hatalom, Századvég Kiadó, Budapest, 2003, 103-114.o.)

¹³⁷ Amíg Észak- és Nyugat-Európában is az Ombudsmanok elsősorban kisebb igazgatási ügyekben járnak el, addig Magyarországon a hatalmi ágak felett, az alapjogok kvázi őreként működnek. (Uo., 116.o.)

valósult meg évtizedeken át, pedig a '90-es évektől kezdve több kormányzati ciklus alatt is foglalkoztak a kérdéssel.

Mindazonáltal a jegybank erőteljes függetlenségének megteremtése¹³⁸ is a hatalommegosztás kiterjesztett értelmezését mutatja. Amíg a monetáris politika területén a Nemzeti Bank hivatott a politikai helyett akár az azon túli, szakmai döntéseket meghozni, hasonlóan a fiskális politika területén történő politikai befolyás kontrollálásának céljával hozták létre 2009-ben a Költségvetési Tanácsot (valós döntési jogkörök nélkül). Mindez a hatalommegosztás egyre szélesebb értelmű kiterjesztését mutatta a gyakorlatban, ami pedig elvben akár a kormányzat szuverenitását is gyengíthetné.

A közpolitikai döntéshozatalnál felfedezhetünk egy újabb területet, illetve megközelítésmódot, a governance-ét,¹³⁹ ahol szintén hasonló folyamatok zajlanak. Az ugyanis magát az állammal kapcsolatos bevett elméleteket, a hatalmi ágak klasszikus elválasztását, illetve az egész szuverenitás felfogást kezdi ki.¹⁴⁰

A governance esetében a közpolitikai kormányzati döntéshozatalnál a magán- és közszféra teljesen összemosódik, nehéz szétválasztani a különböző szereplőket, folyamatokat. Gajdusчек György (1962–) szerint a governance-típusú kormányzás a képviseleti demokráciára veszélyt jelenthet, ha a demokráciára általában nem is, hiszen annak új fejlődési irányt adhat. Mindez a hatalommegosztás újabb ágát nyitja meg a közpolitikai szintéren, azaz egy funkcionális dimenziót. Végeredményben egy újabb területre világíthatunk rá, ahol demokratikus deficit keletkezik, de nem csak egyszerűen a közvetlen demokratikus legitimitás hiánya miatt. Mivel a közpolitikai döntéshozatalban megfigyelhető technokrata legitimáció erősödésével egy új, nehezen követhető, közvetítő döntéshozó réteg fejlődött ki, az egész folyamat egyre jobban veszít a transzperenciájából. Mellette szintén gyengül egy másik elengedhetetlen demokratikus kellék, a nyilvánosság szerepe, és nőhet a titkolózás jelensége, sőt az átláthatatlan csoportok között összességében a felelősség elve is sérül, lehetetlenné téve a felelősségre vonást. Összességében mindezek a folyamatok nehezen egyeztethetők össze a demokrácia működési logikájával.¹⁴¹

Az eddig felsoroltakon túl a hatalommegosztás kiterjesztésének számos további területét meg lehetne még említeni, mint például a területi szintűt: az igen széles jogkörrel

¹³⁸ Az 1991-es jegybanktörvény a német Bundesbank mintájára Európa egyik legfüggetlenebb nemzeti pénzintézetét hozta létre. (Uo., 116.o.)

¹³⁹ A governance kifejezést – hasonlóan a témával részletesebben foglalkozó Gajdusчек Györgyhez – eredeti angol terminológiában, fordítás nélkül használom.

¹⁴⁰ Gajdusчек György: Governance, policy networks – informális politikai szereplők a döntéshozatalban. In: Politikatudományi Szemle, 2009/2.sz., 64.o.

¹⁴¹ Uo., 70-75.o.

rendelkező települési önkormányzatokat, valamint a '90-es évek közepén a mindössze fél évtizedig működő egyéb funkcionális önkormányzatokat, de magukat a 2/3-os törvényeket, vagy a rendszerváltást követő másfél évtizedben marginalizálódott közvetlen demokrácia intézményeinek szerepnövekedését, amit több, az utóbbi években eredményesen lezáruló népszavazás is jelez.

De az utóbbi években nem csak ezeken a területeken fogy a kormányzat szuverenitása, hanem a nemzetközi, szupranacionális színtérbe történő elszivárgása is jelentős, amely az európai uniós csatlakozás velejáró következménye. Ennek részletesebb értékelésére itt most nincs lehetőség. Annyit viszont mindenképp érdemes megemlíteni, hogy közösségi szinten is a nemzetállami szinten tapasztalható jelenségek mutatkoznak meg. A döntéshozatali folyamatok komoly demokratikus deficittel bírnak. Miközben éppen ezen gyenge demokratikus legitimitáció erősítése miatt igyekeznek például az Európai Parlament szerepét a döntéshozatali folyamatokban egyre növelni, addig továbbra is az intézmények technokrata legitimitációja marad jelentősebb, így pedig olyan területeken is szuverenitás veszteség éri a nemzetállamokat, ahol azok korábban több legitimitációval bírtak.

A hatalommegosztás és –összpontosítás kettős jelenségének kialakulására lehet akár ok-okozati összefüggést is keresni,¹⁴² de sokkal fontosabb lehet a következmények felmérése. A két folyamat együttes jelenléte értelmezhető úgy is, mint ami kiegyensúlyozza egymást és ezzel tartja egyensúlyban az egész politikai rendszer működését, és nem engedi kilengeni egyik irányba sem. Napjaink politikai tapasztalataira támaszkodva viszont értékelhetjük a két széttartó jelenséget akként is, mint amelyek kioltatják egymást, mindezzel pedig gyengítik a kormányzati munka hatékonyságát.

¹⁴² Körösenyi András elsősorban a hatalommegosztásnak főként a '90-es évek első felében tapasztalható kiteljesedésére adott válaszként értelmezi a kormányozhatóság szempontjainak preferálását, ami hatalomkoncentrációhoz vezet. A hatalommegosztás radikális gyakorlatára adott guvernementalista kiigazításokként értelmezi az elsősorban 1998 utáni változásokat, s habár a két folyamat egybefolyik, végeredményben a kormány és a kormányfő „közjogi-politikai” megerősödése zajlik. (Körösenyi András: Mozgékony pathhelyzet. In: Politikatudományi Szemle, 2006/1.sz., 39-42.o.) A rendszerváltozástól összegyűjtött, a hatalommegosztás, illetve a hatalomkoncentráció irányába mutató politikai változásokat összefoglalva (lásd II. táblázat) láthatóvá válik, hogy habár egyértelmű a kormányzati hatalomösszpontosítás erősödésének trendje, nem elhanyagolható empirikus tény, hogy az utóbbi húsz évben mindkét jelenséget erősítő tényezők folyamatosan megjelentek a politikai rendszer működésében. A rendszerváltozás hajnalán a kormányozhatatlansághoz vezető alkotmányos alappillérekre adott válaszként hozott hatalomkoncentrációt növelő változtatások után az első két kormányzati ciklusban inkább a hatalommegosztás kiterjesztett intézményi kereteit erősítették. A hatalomösszpontosítás tendenciája 1998 után erősödött meg és vált permanens jellegű folyamattá a kormányzati rendszerben, hasonlóan az azon belüli átalakítások megállíthatatlannak tűnő folyamatával. A hatalommegosztás radikális értelmezésének egyeduralma a magyar közéletben, amely szerint annak legszélesebb körű értelmezése eredményezhet csak demokráciát, máskülönben antidemokratikus, autoriter jegyek jelennek meg a politikai rendszerben, kezd megdőlni, mégis azt az utóbbi években kisebb fajsúlyú, de újabb területekre terjesztik ki a gyakorlatban.

Egy következtetést viszont biztosan levonhatunk. Mindkét jelenség az Országgyűlés politikai szerepének erőtlenedéséhez vezetett. A hatalommegosztás expanzív értelmezésével persze nem egyszerűen a törvényhozás mozgásteré szűkül, hanem ha indirekt módon is, de a kormány cselekvőképessége egyaránt visszaszorul. Viszont a kormány, illetve a kormányfő körüli (jogi és szociológia szempontból egyaránt tapasztalható) hatalmi összpontosulással a parlament jelentősége devalválódik. Ez még akkor is igaz, ha bizonyos területeken elszenvedett súlycsökkenését látszólag vissza tudta nyerni.¹⁴³

Mindezek mellett pedig mindkét folyamatnak számos olyan összetevőjét figyelhetjük meg, amelyek következtében a politikai rendszer demokratikus legitimitása csökkent, végeredményben a két különböző tendencia centrifugális erőként hatott az egész politikai struktúra stabilitására.

A 2010 utáni strukturális hatalmi átrendeződések teljesen új lapot nyitottak meg a hatalommegosztás gyakorlati megnyilvánulásában és értelmezésében is egyaránt. Az új Alaptörvény habár *expressis verbis* említést tesz a korábbiakkal szemben a hatalommegosztás értékéről, mégis közben jelentős átrendeződés történt az alkotmányos, politikai intézményrendszerben a koncentrációt erősítő átalakítások javára a decentralizációt növelőkkel szemben. Az alkotmányos politikai intézményrendszer esetében az Alkotmánybíróság vagy a választási rendszer átalakítása, a szűkebb kormányzati rendszer esetében a miniszteriális szerkezet koncentrációja, a hatalomgyakorlás módja egyaránt a hatalomkoncentrációt jelzi. De ezek a folyamatok mégsem kizárólagosak, gondoljunk például a sarkalatos törvények körének bővítésére, amelyek hosszabb távon mégiscsak a mindenkori kormányok mozgásterét szűkíthetik.

III. A magyar kormányok belső szerkezete

A magyar kormányzati szerkezet intézményrendszerének hagyományos, jellemzően közigazgatási jogi átfogó értékelése helyett inkább csupán funkcionális, szervezeti strukturális szemszögű áttekintését végeznénk el, elsősorban a változó kormánytagsági formák fontosabb állomásainak összegzése céljából.

Nem egy kormányzati intézmény, valamint kormánytagsági forma ugyanis nagymértékben átalakult vagy akár meg is szűnt az évtizedek során. Először a kormányt, a kormányzatot alkotó intézmények körét, utána pedig a kormányhoz, a kormányzathoz

¹⁴³ Habár például az 1999-ben bevezetett háromhetes ülésezési rendszert megszüntették 2002-t követően, a politikai életben betöltött szerepét az 1998 előtti állapotokhoz képest ezzel már maradéktalanul nem tudta visszanyerni a magyar parlament.

kötődő intézményeket vizsgáljuk a jogi szabályozásuk szerinti, illetve kiemelten politológiai-szociológiai szemszögből a tényleges pozícióik változását végigkövetve.

Az egyes intézmények, illetve funkciók elnevezése sokszor változatlan maradt, tartalmilag viszont számos változáson estek át az utóbbi több mint százhatvan év alatt. A fordított jelenség is ugyanígy jellemző a magyar kormányzati rendszer esetében, mivel sokszor csak átnevezések történtek minden különösebb tartalmi változás nélkül. Az egyes szereplők súlya összességében mégis az uralkodó politikai rendszer típusától, általános jegyeitől függ a leginkább.

A szocializmus idejében a tényleges hatalmi potenciál állami szervekről pártszervekre történő eltolódása, illetve a hatalmi ágak megosztottságának felszámolása következtében jelentős átrendeződés ment végbe a kormányzat alapszerkezetében. A kormány szerepe több szempontból is diszpreferálódott. Nem csak – papíron – az Országgyűlésnek, illetve ha az nem ülésezett, akkor a végrehajtás másik fejének, a prezídiumnak a kormány feletti felügyeleti ellenőrzési jogköre érvényesült egyszerűen, a kormány ugyanis teljes működésében alá volt rendelve ezeknek a szerveknek,¹⁴⁴ hanem a kormánynak a tényleges politikai, döntéshozói funkciói sem domborodhattak ki, azok csak másodlagosak lehettek. Ezzel szemben a közigazgatás feletti irányítási, vezetési jogkörei váltak hangsúlyosabbá, azaz a végrehajtás szűken értelmezett része.

A rendszerváltozás után alapvetően visszaállt a hatalom megosztását valló, a szocializmust megelőző polgári, felelős kormány, illetve kormányzati rendszer. A kormány esetében a bürokrácia igazgatása feletti képességei és jogosítványai helyett a többi versengő, pluralista demokráciához hasonlóan ismételten a politikai funkciói váltak dominánssá. Ebben a fejezetben megkíséreljük az egyes kormányzati tagsági formák, illetve intézmények alaki, tartalmi változásainak – teljesség igénye nélküli – történeti összefoglalását és tipologizálását elvégezni.

III. 1. A kormány tagjai

A kormány tagjai közül minden olyan fontosabb példa sorra fog kerülni, amelyek különböző elnevezésekkel vagy eltérő funkcióval használatosak voltak a magyar kormányzati rendszer történetében. Egyes kormánytagsági formák, altípusaik hasonlóak, megegyezőek, ezek a különböző elnevezéseik szerint kerülnek áttekintésre. A továbbiakban a kormány tagjainak tipologizálása jellemzően a testületen belüli súlyuk, a belső

¹⁴⁴ Ezt erősítették az állampárt, a NET és a Kormány közötti személyi átfedések is.

hatalommegosztás szemszögéből történik, a kormány és a többi hatalmi ág intézményeinek kapcsolatát részletesebben nem vizsgáljuk.

III.1.1. Kormányfő

Az első felelős kormány megalakulása óta a magyar kormány élén mindig egyszemélyi vezető, a kormányfő állt különböző elnevezésekkel (miniszterelnök, minisztertanács elnöke, kormányzótanács elnöke) szoros összefüggésben a kormány más-más hivatalos és kevésbé hivatalos címével.

Kezdetektől fogva a kormány politikájának alapvető irányát mindig a miniszterelnök képviselte. A minisztertársait is úgy választotta ki, hogy a kormány testületén belül összhang legyen, működjön az ún. kabinet-szolidaritás.¹⁴⁵ A polgári kormányzati rendszer kialakulását követően a kormány feje jogi szempontból – a korszak nyugat-európai tendenciáinak megfelelően – *primus inter pares* szereppel bírt. A miniszterelnök viszont a gyakorlatban érezhetően képes volt túlemelkedni a kormány többi tagján, elsősorban a saját pozícióján kívüli területekről (fontosabb szaktárcák birtoklásával) tudta növelni a mozgásterét. Mindezek mellett ő elnökölhetett, ha az uralkodó (korábban a nádor) nem volt jelen, illetve rendelkezhetett a testület összehívásáról. Persze ezzel a vezetési funkciójával is szert tehetett nagyobb befolyásra, mivel végeredményben megerősítés céljából a kormányfőn keresztül formálódtak javaslatokká az általa preferált kérdések is.¹⁴⁶ Ezek az alapfunkciók napjainkig is a miniszterelnök kormányon belüli hatalmának legfőbb biztosítékául szolgálnak.

Persze a miniszterelnök már a kezdetektől fogva nem csak a kormány élén, hanem egyben az egész kormányzat csúcsán is állt, mint egyben a közigazgatás feje. Ennek ellenére természetes módon a politikai elem sokkal dominánsabb a gyakorlati működésében, mint az igazgatási, ami a hosszú évtizedek alatt egyre inkább szimbolikussá kezdett válni.

Magyary már a '30-as években is kiemelte, hogy a kiegyezés óta Magyarországon a kormányfő sokkal inkább a politikai szerepére összpontosított.¹⁴⁷ Mindez pedig kormányzati pozíciójának erősítését szolgálta.

¹⁴⁵ Csizmadia Andor: A kormányzás egyes kérdései a felszabadulás előtt, Főirány Programirodája, Budapest, 1983, 161.o.

¹⁴⁶ Uo., 33.o.

¹⁴⁷ Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás racionalizálása, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1930, 173.o.

A dualizmus időszakában nem változott sokat a kormányfő jogi helyzete, a tényleges hatalmi súlyát leginkább az uralkodó, valamint az országgyűlési többség általi támogatottsága és saját személyes képességei, hatalomgyakorlási technikája határozta meg. A miniszterelnöki poszt önmagában gyengébb fajsúlyát a többes tárcabirtoklás jelensége érzékelteti. A miniszterelnök – később szinte már tradícióvá váló szokásként – hosszú évtizedeken keresztül birtokolta általában a legsúlyosabb tárcák egyikét, mint kezdetekben a honvédelmit, majd a belügyit, illetve később akár a pénzügyit is. Egyrészt tehát a kormányon belüli pozícióját részben ez a másik tárca vagy akár tárcák erősítették tovább. Másrészt viszont a politikai felelősségen túl egy-egy minisztérium napi ügyviteli terhével járó munka ellátását is fel tudták vállalni a miniszterelnökök sokszor hosszú éveken keresztül. Ami mutatja, hogy a miniszterelnöki munka a kormányzat egészén belül betöltött funkciójából adódóan sem tekinthető egy, a napjainkhoz hasonló méretű feladatkörnek, a kormányfő önmagában inkább egy szakminisztérium nélküli miniszter, akinek a szerepe általában egy további tárca vezetésével teljesedett ki a kormányon belül.

Természetesen a korszak során a miniszterelnök politikai súlya mindig változott az adott személyek eltérő hatalomgyakorlásától függően. Köztudottan „erős” kormányfőeknek számítottak például Tisza Kálmán (1830-1902) és Tisza István (1861-1918).¹⁴⁸

Az 1918-19-es forradalmak során az egész kormányzati rendszer átalakulásával párhuzamosan eltolódott a kormányfő szerepköre is. A dualista államberendezkedés megszűnésével érezhetően nőtt a miniszterelnök politikai súlya a végrehajtás csúcsán, a Nemzeti Tanácsnak sem adatott jelentős ellenőrzési jogköre a kormány, illetve a kormányfő felett, amit az utóbbi ritka üléskezései gyakorlata is erősített. A köztársasági elnöki poszt, illetve jogkörök megalkotásán túl a miniszterelnök politikai súlyát viszont gyengítette az új államfői tisztség létrehozásán túl az azt betöltő személy is, ugyanis Károlyi Mihály (1875-1955) kormányfőből államfővé történő válása saját politikai presztízsének emelkedése¹⁴⁹ mellett párhuzamosan az elnöki posztét is növelhette.

A kormányfő szerepének későbbi meggyengülése a polgári parlamentarizmus és társadalmi berendezkedés felszámolási kísérletével együtt zajlott le. A Tanácsköztársaság idején elsősorban a háborús viszonyok közepette az erős végrehajtás igénye mellett az állami szerveken túl a kommunista mozgalom legbefolyásosabb szereplői kezébe amúgy is

¹⁴⁸ Mártonffy Károly a két Tiszát a saját korszakából kölcsönvett kifejezéssel „capo del governon”-nak festi le. (Mártonffy Károly: A magyar közigazgatás megújulása, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1940, 214.o.)

¹⁴⁹ Mindezt mutatja, hogy nem mellékesen – államfőként – 1919 januárjában megtartotta az egyik legjelentősebb tárca, a Külügyminisztérium vezetését is. (Romsics Ignác: Magyarország története a XX. században, Osiris, Budapest, 2010, 117.o.)

jelentős politikai hatalom került. A Forradalmi Kormányzótanács belső fragmentálódására nem csak a kollegialitás elvén megszervezett népbiztosságok,¹⁵⁰ hanem a kormányfő tényleges hatalmi pozíciójának hátracsúszása is hatással volt. A kormányfőnél ugyanis sokkal befolyásosabb tagjai is voltak a kormánynak (például az öttagú direktóriumé), akiknek a szerepe a döntéshozatalban legalább megkerülhetetlen, sokszor szinte kizárólagos volt.

A Horthy-korszakban a polgári parlamentáris berendezkedésű országokhoz hasonlóan a kormányfő szerepe erősödött. A kétágú végrehajtás esetében a korszak második felében – éppen a rendszer stabilitását erősítő szándékkal – az államfői jogkörök kiterjesztése nem a kormány, illetve annak vezetőjével, hanem sokkal inkább az Országgyűléssel szemben történt. Az antiparlamentáris erők fészke sokszor ugyanis éppen a parlament volt. A Bethlen-időszakot követően fel-felbukkanó rendszerváltoztató szándékokat, amelyek mögött egyre erősödő antiliberális, antiparlamentáris és általában antidemokratikus, autoriter gondolatok húzódtak meg, elsősorban a korszellemmel, illetve pragmatikus érvekkel támasztották alá.

Az alkotmányos berendezkedés és a gazdasági-társadalmi struktúra átalakításával együtt járó hatalomösszpontosító elképzelések, illetve a különböző formájú és minőségű vezérelvűség alapját nem a végrehajtói hatalom klasszikus csúcsa, a kormány, illetve annak vezetője jelentette. A döntéshozói-végrehajtói hatalomkoncentrációt növelni szándékozó miniszterelnökök ugyanis a kormányon kívüli, külső erőkre támaszkodva kívánták vezetői pozíciójukat erősíteni. Gömbös létrehozta az új, erős társadalmi szervezettséggel bíró kormánypártot, a Nemzeti Egység Pártját (NEP), valamint új korporatív érdekegyeztetési rendszert kívánt teremteni. Imrédy kívülről, társadalmi mozgalomra támaszkodva akarta politikáját legitimálni, hatalmát növelni. Szálasi Ferencnél (1897–1946) pedig végeredményben hamar hátrasorolódott a kormányfői poszt is, hiszen az államfői tisztség megszerzésével, a nemzetvezetői státusz megteremtésével szerezte meg elvben a totalitárius rendszerekre jellemző teljhatalmat.

A második világháborút követően a pluralista, demokratikus politikai rendszer fokozódó felszámolásával együtt járt a kormányfő tényleges politikai hatalmának gyengülése is, ami az 1949-es új alkotmányos berendezkedés során megszülető Népköztársaság Elnöki Tanácsának létrejöttével vált a legszembetűnőbbé. A hatalmi súlypont pártszervekre történő áthelyeződésének a kormányfő döntéshozói potenciáljára

¹⁵⁰ A magyar kormány a Forradalmi Kormányzótanács elnevezést vette fel, amíg az egyes minisztériumok pedig népbiztosságokká alakultak, élükön egy miniszter helyett akár több népbiztossal is.

gyakorolt negatív hatása mindig csak akkor gyengült, amikor a demokratikus tendenciák erősödni látszódtak az államszocialista rendszer keretein belül (mint például Nagy Imre (1953-55, 1956), Grósz Károly (1987-88) és Németh Miklós (1988-90) kormányai alatt).

A rendszerváltozás során a miniszterelnöki pozíció az alkotmányozási folyamat mindhárom pillérével¹⁵¹ megerősödött, viszont más kormánytagok esetében végrehajtott változásokkal – részben – gyengítettek azon. Ilyen volt például az államminiszteri, illetve részben az azt megelőző minisztertanács-elnökhelyettesi poszt is, amelyek nagyobb teret biztosítottak a kormányzati koordináció számára, habár összességében ezek a kormányzati posztok is elsősorban a vezető párttestületek ellenőrző, koordináló hatalmát és befolyásolási képességét növelték korábban. A rendszerváltozás utáni első kormányzati ciklus során kialakított struktúra idején még a minisztertanács titkárságából felfejlődő Miniszterelnöki Hivatal sem játszott jelentős mértékű kormányzati koncentrációs szerepet, inkább a kormányülések technikai előkészítésére összpontosítottak. Az összkormányzati működés összefogása inkább a kabinetirodára, valamint a kormányfő-tanácsadókra hárult.¹⁵² A miniszterelnöki pozíció erősödése köszönhető volt természetesen Antall József (1932-1993) személyes habitusának is.

A miniszterelnök súlyának látványos növekedésére – elsősorban a koalíciós pártok ereje és a rendkívül szigorúan szabályozott koalíciós kapcsolatok következtében – a második kormányzati ciklusban sem kerülhetett sor. A változások előjele volt, hogy 1997-től kezdve törvényi felhatalmazás (1997. évi LXXIX. tv. 39. §-a) alapján lehetőséget biztosítottak az egyre jelentősebbé váló Miniszterelnöki Hivatal vezetőjének miniszteri rangra emelésére. Ennek tényleges megvalósulása és a Kancellária „zászlóshajós”¹⁵³ modelljének kivitelezése 1998-at követően nagyban hozzájárult a miniszterelnöki elv egyre fokozódó érvényesítéséhez. A szervezeti rendszerben történt változások elsősorban a kormányfő súlyában, szerepében történt, miközben felértékelődött a MEH jelentősége is, különösképpen a '98-as kormányváltás után.¹⁵⁴ A kormányzati koordináció központosításával, a referatúra rendszer működtetésével a Hivatal súlya érezhetően nőtt.

¹⁵¹ A három pillér a következő: 1989 őszén megszülető új alkotmány, amely a német kancellári modell alapját teremtette meg, a 4 igenes népszavazás eredménye, amely áttételesen, de egy gyengébb jogkörrel rendelkező államfői poszt kialakításához vezetett, illetve az ún. MDF-SZDSZ paktum '90 áprilisában, amely ismételt a mindenkori végrehajtás, illetve kormányzati többség pozícióját erősítette.

¹⁵² Szoboszlai György: Alkotmányos rend és a kormányzás. In: A demokrácia intézményrendszere Magyarországon, Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1997, 77.o.

¹⁵³ Magát a kifejezést is a minisztériumot vezető miniszter, Stumpf István is használta. (Stumpf István: Kormányzástól 1998-ban. In: Kurtán-Sándor-Vass (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 1998-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja, Budapest, 1999.)

¹⁵⁴ Torma András: Közigazgatási struktúraváltás Magyarországon. In: Magyar Közigazgatás, 2004/12.sz., 717.o.

2006 nyarától pedig a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról megszületett új törvény (2006. évi LVII. tv.) több szempontból is erősítette a miniszterelnöki elv további kiteljesedését. A választások utáni új kormányzati struktúra, amelynek célja elsősorban a racionalizálás volt, a szakmai és politikai elem összemosódásának megszüntetése a kormányzaton belül, végeredményben sokkal jelentősebb átalakulásokat is hozott. A hatalomgyakorlás intézményi feltételrendszerének megreformálásán, a kormányzati működés hatékonyabbá tételének szándékán túl igazi változások sokkal inkább magán a hatalomgyakorlás módjában történtek még. A kormányfői pozíció körül ugyanis komoly hatalomkoncentráció alakult ki. Egyrészt a változások legtöbbször a Miniszterelnöki Hivatal megerősítése, másrészt pedig a kormányfő kinevezési, illetve felügyeleti jogköreinek bővítése útján következtek be.

A MEH-et tehát szerkezetileg tovább központosították, a belső szervezeti egységek pedig még inkább az azt vezető miniszteri, illetve miniszterelnöki irányítástól függtek, miközben magának a Hivatalnak központi szerepe az egész kormányzat működésében tovább erősödött. A minisztériumok új, belső vezetési, irányítási struktúrája következtében az újonnan létrehozott különböző szintű államtitkári posztokat felhasználva mindezen állami vezetők esetében a kinevezési (és felmentési) jogköröket a miniszterelnök kapta meg, de nőtt a különböző juttatások, illetve illetmények esetében is a döntési joga.

Hasonlóan fontos, a centralizációs logikát mutató további változás a minisztereknek, illetve a kormányhivatalok vezetőinek immáron explicit módon, a jogállási törvényben biztosított közvetlen miniszterelnöki utasíthatósága is. De a miniszterelnök kormányon belüli monolitikus hatalmának erősödését szolgálta nem csak a meglévő, hagyományos struktúrák hierarchizáltságának erősítése, hanem olyan újabb, illetve a korábbiaktól eltérő felfogásban működtetett intézmények létrehozása egyaránt, amelyek szintén a miniszterelnök közvetlen befolyása, felügyelete alatt működtek. Ide sorolandó a 2006 nyarán létrehozott három új kormánybiztosi intézmény, amelyek tényleges szerepe az összkormányzati politika egészéhez, valamint az eredeti kormánybiztosi intézményi formákhoz viszonyítva sokkal nagyobb volt, és habár a MEH-hez kötődve szervezték meg őket, végeredményben a kormányfő saját befolyása alatt működtek.

A jogi változásokon túl – azzal egyrészt szoros összefüggésben – politológiai-szociológiai értelemben is növekedett a miniszterelnök súlya a kormányban. Világszintű jelenség elsősorban a modern típusú kormányzati kommunikáció hatására átalakuló kormányzás, ahol a prezidencializálódás jelenségével párhuzamosan megfigyelhető a belső informális hatalmi kör kiépülése a kormányfő körül. Ez a jelenség 1998-at követő

időszakban egyre inkább jellemzővé vált a magyar kormányon belül is, amely egyben a miniszterek súlycsökkenéséhez is vezetett. 2006-ot követően ez a tendencia tovább erősödött. Nem csak vertikális szinten, a közigazgatáson belüli szakmai elem hátrébbcsúsztatásával, a politikai felelősség kiterjesztésével vált hierarchikusabbá a szervezési elv, hanem horizontális szinten a kormány feje körül egyaránt olyan informális szűk döntéshozói körök alakultak ki, amelyeknek a befolyása a tényleges pozíciójukhoz képest sokkal nagyobb volt, ezzel pedig a miniszterelnök körül minden korábbinál nagyobb hatalmi koncentráció jött létre.¹⁵⁵

2008-at követően kisebbségi kormányzásra került sor, majd 2009-ben új kormány alakult, amelynek vezetője mellett ráadásul két helyettes, egy operatív és egy politikainak a kinevezésre is sor került. Az utóbbi helyettes eredetileg nyilvánvalóan a miniszterelnök tevékenységének a kormánypárti frakció szorosabb ellenőrzése alá vonásának szándékával kezdte el munkáját. Mindezek némileg módosíthattak a miniszterelnök tényleges kormányon belüli súlyán, végeredményben mégis tovább éltek a 2006-os jogszabályi változások, amelyek egy nemzetközi összehasonlításban is igen erős kormányfői pozíció lehetőségét alakították ki hosszabb távon is.

A kormányzásban elinduló 2010-es nagyszabású strukturális átalakulások a miniszterelnöki elv további kiteljesedését, a korábbi tendencia folytatását jelezték előre. A kormánytagok létszámának drasztikus csökkenése, a kormány belső szerkezetének hierarchikusabbá válása együtt jár a kormányon belüli koncentráltabb hatalmi körök kialakulásával. A sokkal nagyobb portfóliók felett álló miniszterek növekvő súlya ellenére a kormányfői pozíció sem gyengült, hanem éppen átalakult, erősödött, elsősorban a struktúrában kialakított új helyzete következtében.

A pozícióerősödés szemszögéből a talán két legfontosabbnak tűnő momentumot érdemes kiemelni, a miniszterelnök helyettesítésében, valamint a miniszterelnökség kiválásával a kormányfő kiemelkedésében beállt változásokat.

A kormányfő helyettesítését intézményesített – a szocializmus időszakához hasonlóan az alkotmányban is rögzített – módon oldották meg az új modellben.¹⁵⁶ A kettős helyettesítéssel ui. tovább hierarchizálódott a kormány. A koalíciós helyettes szinte teljesen

¹⁵⁵ Gallai Sándor –Lánczi Tamás: Hatalom vagy kormányzás? A „politikai kormányzás” mítosza és valósága. In: G. Fodor Gábor – Stumpf István: Végjáték. A 2. Gyurcsány-kormány második éve, Századvég Kiadó, Budapest, 2008, 50-53.o.

¹⁵⁶ A kormányfő helyettesítésének új formáját mutatja, hogy kötelezően meg is kell jelölni a miniszterelnöknek a kormánytagok közül a helyetteseit: „A miniszterelnök rendeletben a miniszterek közül egy vagy több miniszterelnök-helyettest jelöl ki, és szabályozza a helyettesítés rendjét.” (2010. XLIII. tv. 19. §)

letisztított, önálló politikai pozíció lett. A mindössze kisebb portfólióval bíró, önálló tárcával nem rendelkező, kifejezetten a kormányfő helyettesítésére felállított új intézményi megoldás szimbolikusan is növeli a kormányfő szerepét, hiszen már önálló politikai helyetessel is bír. Mellette az újonnan kialakított, a korábbi MEH-hez tartozó, általános igazgatási teendőket egyaránt magába építő Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium vezetője pedig a korábbiaknál sokkal fajsúlyosabb operatív helyettesként tűnt fel a struktúrában.¹⁵⁷ Az ilyen közigazgatási szuperminisztérium élén álló miniszter helyettesként akár jelentős terhet is képes lehet levenni a kormányfő válláról, ezzel pedig a miniszterelnök a napi teendők világa mellett jobban tud a stratégiai kérdésekre, a kormányzás „menedzselésére” összpontosítani, így a kormányfő még inkább képes kiemelkedni minisztertársai közül.

Másrészt a kormányfő körüli kabinetrendszer átalakulása, ezzel párhuzamosan a kormányzati kommunikáció duplikálódása¹⁵⁸ mind-mind a miniszterelnök további kiemelkedését, a többi kormánytagtól történő „elszakadását” jelezte. A (fél)prezidencializálódást mutatta az önálló stábok kialakulása, a kormányfő kabinetvezetőjének ilyen típusú, külön megjelenésével pedig egy további – latens – helyettes felbukkanására lehettünk figyelmesek. A Miniszterelnökséget vezető személy az államtitkári kinevezés ellenére is kvázi miniszterelnök-helyettesként funkcionált.

III.1.2. (Szak)miniszter

A kormány miniszterelnökből és miniszterekből áll. A kormány létrejötte és megbízatásának vége a kormányfő kinevezésétől, megbízatásuk megszűnésétől függ. A miniszterelnök melletti kormánytagok döntő többsége pedig szakminiszter. Függetlenül attól, hogy a magyar kormányzati rendszer történetében voltak már nem miniszteri jogállású tagjai (Országos Tervhivatal elnöke stb.), illetve tárca nélküli miniszterei vagy államminiszterei is a kormánynak, még ezeknek a személyeknek egy része is a közjogi

¹⁵⁷ A szoros kapcsolat egyik jele, hogy Navracsics Tibor korábban a miniszterelnök kabinetfőnökeként is dolgozott.

¹⁵⁸ Hiába kívánták a miniszterelnököt az önálló kormányzóvívői intézménnyel kiemelni a napi, terhesebbnek mutakozó kormányzati kommunikáció sodrából, a területen történt átalakítássorozatok jelezték, hogy koncentrált hatalomgyakorlás, a stabil miniszterelnöki kormányzás ellenére is a rendszer egyik a legsűrűbben változó, kevésbé stabil eleme lett a miniszterelnök helyettesítése, a kormányzati kommunikáció struktúrája. Ezt jól szemlélteti, hogy a kezdeti duplikált kormányzati kommunikációtól eljutottunk a kommunikációs feladatkörök Miniszterelnökségből történő kiszervezéséig, önálló minisztériumként történő megszervezéséig.

helyzetüktől függetlenül sokszor a minisztériumok élén álló¹⁵⁹ tárcavezetőkhez teljesen hasonló tartalmú munkát végeztek.

Amint a kormány az egész kormányzati struktúra centrumában, illetve a csúcán helyezkedik el, hasonlóképp a kormányzati munka középpontjában a kormánytagok működése áll. A tárcával rendelkező szakminiszterek kulcsszerepét mutatja, hogy miképp személyükben maguk alkotják a kormány alapját, úgy kapcsolják össze a politika szféráját a közigazgatás világával annak csúcán állva, az egész kormányzati struktúrát lefedve. Miközben a kormányt alkotó szakminiszterek a kormányzati intézményrendszer felépítését tükrözik le, összességében együtt pedig a kormányt teszik ki. A polgári felelős kormány kialakulásakor a XIX. század közepén maga a kormány, mint végrehajtó hatalom egységesnek számított, ezt szimbolizálta, hogy a dikasztériális szerkezetről áttérve a korábbi egységes struktúra továbbélése jegyében magát a kormányt minisztériumnak, a tényleges mai értelemben vett minisztériumokat pedig osztályoknak hívták. A kormányzati munka közigazgatási jogi megközelítése alapján ez az egység bizonyos módon mindig él, ugyanis a miniszter habár a kormányzati tevékenységből részt vállal, mégis a kormányzati össztevékenységet – általános esetben – végeredményben nem a kormány tagjai egyesével, hanem mint testület közösen gyakorolja.¹⁶⁰ A kormány belső működése szempontjából a testületi elv és a reszortelv aránya változhat. Az előző esetben az összkormányzati érdekek kerülnek előtérbe, az utóbbinál előfordulhat, hogy a miniszter egyszerűen az általa felügyelt terület érdekkijárájaként viselkedik a kormányban, ezzel is fragmentáltabbá teheti a testületet.

Az utóbbi működési forma az államszocializmus időszakára volt jellemző. A felelős kormányok megalakulásától egészen 1949-ig a miniszterek a szükséges közhatalmi jogosítványokkal bírtak, illetve biztosított volt a működésükhöz szükséges jogszabályi háttér. Később a tárcák sokkal inkább adminisztratív típusú szervekké degradálódtak, amely a központi tervek következetes végrehajtói lettek.¹⁶¹

A miniszterek szerepe több szempontból is összekötő jellegű. Egyrészt a közigazgatás csúcán állva, másrészt pedig az országgyűlési munkában is a szakmai és a politikai érdekeket párhuzamosan kell figyelembe tartaniuk. Kettőség jellemzi az

¹⁵⁹ A miniszterek egyszemélyi vezetési napjainkban egyre inkább csupán „jogi fikció”, mivel Európában a tárcákat jellemzően inkább kollektív vezetés irányítja. Ennek keretében intézményesített formában vagy egyszerűen ad hoc módon működő tanácsadó szervek keretében egyre fokozottabb konzultációs munka zajlik. (Ficzere Lajos (szerk.): Tanulmányok a kormány döntési rendszeréről, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994, 16.o.)

¹⁶⁰ Ficzere Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog. Általános rész, Osiris Kiadó, Budapest, 1998, 147.o.

¹⁶¹ Mónus Lajos: Gondolatok a kormány testületi működésének kérdéseiről. In: Magyar Közigazgatás, 1996/5.sz., 270.o.

elméletben és gyakorlatban megnyilvánuló politikai súlyukat. A miniszterek elvi egyenlőségét szimbolizálja, hogy a kormány minden egyes tagjának egy szavazata van a minisztertanácsban és a kormányfő szava is csak szavazategyenlőség esetén dönt. A valóságban persze az egymáshoz viszonyított politikai erejük nagymértékben eltérhet egymástól szoros relációban az általuk vezetett minisztériumok közötti differenciákkal.

Később az államszocializmus időszakában a kormányfő relatív egyenlőségét, első az egyenlők közötti szerepét mutatta, hogy az a minisztertanács elnökét, elnökhelyetteseit (amit külön közjogi kategóriaként szabályoztak), illetve további tagjait (a szakminisztereket) egyaránt az Elnöki Tanács javaslata alapján az Országgyűlés választotta meg.¹⁶² Azáltal, hogy a kormányfőről együtt döntöttek kormányának többi tagjával együtt, a kormány fejének nyilvánvalóan a minisztertársai kiválasztására is – a rendszerváltozást követő időszakkal szemben – kisebb ráhatása volt. Az Országgyűlés felé ténylegesen kialakuló felelős kormányzás egyik lépcsőfoka a minisztertanács tagjainak és az államtitkároknak jogállásáról és felelősségéről szóló törvény (1973. III. tv) megváltoztatása volt 1989 májusában; ezt követően ugyanis a minisztertanács tagjainak megbízatása nem csak lemondással, felmentéssel, illetve visszahívással szűnhetett meg, hanem a bizalom megvonásával (2.§ (1) d) is. Mindezen folyamatok a törvényhozásnak felelős kormányzás megerősödésének irányába mutatott.

A rendszerváltozást követően az új alkotmányos szabályozás szerint az államfő javaslata alapján az Országgyűlés dönt a miniszterelnök személyéről.¹⁶³ A minisztereket a köztársasági elnök nevezi ki és menti fel a kormányfő javaslatára. A kormány tagjai tehát elméletben a miniszterelnök politikájától függenek. A miniszterek mögötti egyes szakpolitikák kerete, az egész ágazati struktúra pedig végeredményben szintén mindig politikai döntésre vezethető vissza, ami egyben egy hosszú történeti fejlődés eredménye is. Mindez a civilizációs átalakulás követelményei, a konkrét politikai akarat és hatalmi erőviszonyok eredményeként születik meg.

A kormányt alkotó miniszterek száma, a hatáskörükbe tartozó portfóliók tartalma tehát mindig nagyban függött az általános gazdasági-társadalmi, civilizációs hatásoktól. A változások egyszerű logikáját végigtekintve láthatóvá válik, hogy Magyarországon a polgári

¹⁶² Még az új alkotmányos szabályozás szerint is a miniszterelnök javaslatára a törvényhozás választotta meg a kormány tagjait is, ami szűkebb mozgásteret jelentett a kormányfő számára a későbbi szabályozásnál, ahol az államfői kinevezési jogkör gyakorlatilag teljes szabadságot biztosít a kormányfőnek.

¹⁶³ A kormányfő személyével együtt döntött 2010-ig a parlament a kormányprogramról is (1949. XX. tv., 33.§ (3)), amely a közjogi jelentőségét erősíti magának a kormányprogramnak is. Sőt az 1990 előtti korszakban szintén a törvényhozásnak kellett jóváhagynia a kormány programját, nem utolsósorban a kormánynak egyben rendszeresen be is kellett számolnia az országgyűlés előtt. (9/1985-1990. sz. OGY határozat az Országgyűlés ügyrendjéről.)

kormányzati rendszer XIX. századi kialakulásakor döntő többségében igazgatási és gazdasági jellegű feladatokat ellátó minisztériumok működtek. A gazdaság fejlődésével, az ipari termelés növekedésével párhuzamosan kezdtek bővülni, specializálódni a gazdasági tárcák, illetve ezzel a szociális kérdések XX. századi bővülésével együtt jelentek meg a kormányban újabb és újabb humánpolitikai feladatokat ellátó miniszterek.¹⁶⁴ Mivel kezdetben az ezen típusú ügykörök lényegét az igazgatási oldalukról közelítették meg, így az igazgatási és rendészeti feladatokkal együtt kezelték azokat.

Önálló humánpolitikai típusú miniszterek megjelenéséhez a szemléletmód megváltozására volt szükség, az egész kormányzati szerepfelfogás nyersebb igazgatási jellegétől eltávolodva egy összetettebb, finomodó, társadalomközelibb gondolkodásmód kialakulására. Végeredményben tehát a kormány tagjai az általuk felügyelt szakpolitikák típusai szerint három nagyobb kategóriába sorolhatóak be: igazgatási és rendészeti, gazdasági és pénzügyi, valamint humán avagy humánpolitikai jellegűbe.¹⁶⁵ A magyar kormányzati rendszer is az általános fejlődési trendet követi azzal, hogy amíg másfél évszázaddal ezelőtt csupán egyetlen humánpolitikai feladatokat ellátó miniszter volt a kormányban (a kultuszminiszter), addig az utóbbi ciklusokban előfordult, hogy egyszerre akár ötnél is több. A jövő pedig akár a humán jellegű szakpolitikák további differenciálódását hozhatja el.

A 2010-es koncentráltabb kormányzati szerkezet mellett habár papíron kevesebb miniszteri rangú tagja lett a kormánynak, mégis a korábbi differenciált szakpolitikai struktúra – mindenekelőtt a humánpolitikai területeken – továbbra is fennmaradt államtitkári szinten. Egy-egy nagyobb szuperminisztérium¹⁶⁶ államtitkárai az általuk felügyelt szakpolitikai területek alapján kvázi miniszterekként funkcionálnak. Mindez jelentős mértékben megváltoztatta a felettük álló „csúcsminiszterek” szerepét, illetve ezen nagyobb minisztériumok élén álló kormánytagok és a korábban is működő, klasszikus tárcák (honvédelmi, agrár) vezetői közötti erőviszonyokat. Ebben a szűkebb kabinetjellegű

¹⁶⁴ Egyes országcsoportok között különböző mértékű volt a miniszteriális struktúra fragmentálódása. A szocialista országokban kiugróan magas volt a kormánytagok száma, de például Nyugat-Európa legtöbb országában is, ahol jogilag nem szabályozták szigorúbban az újabb minisztériumok létrehozását, az átlagosnál magasabb volt ez az arány. Ezekben az országokban akár 20-25 fős kormányok is működtek, amíg a kisebb létszámú európai országokban, mint Izland, Luxemburg, valamint az Amerikai Egyesült Államok szabályozását jobban követő latin-amerikai országok kormányai inkább csak 12-15 fősek voltak. (Blondel, Jean: *Comparative Government: an Introduction*, Harvester Wheatsheaf, New York, 1995, 262-263.o.)

¹⁶⁵ Természetesen egy-egy szakpolitikának lehet több oldala is, amit az aktuális kormányzat saját politikai filozófiája szerint alakíthat valamelyik irányba. Ilyen terület például a környezetvédelem, annak gazdasági/humán kettős vetülete miatt.

¹⁶⁶ Egyik legjellemzőbb példa erre a 2010-ben felálló humán tárca, az akkor még Nemzeti Erőforrás Minisztériuma alá becsatornázott korábbi minisztériumok.

kormányzati szerkezetben gazdasági és pénzügyi, valamint humán típusú szakpolitikák többsége csúcstárcákba lettek integrálva, amíg a klasszikus igazgatási minisztériumok megőrizték korábbi méretüket és azokat nem vonták össze. (Egy-egy kivétel azért támad itt is, ott is, mint a közigazgatási tárca megerősítése vagy a részben történelmi hagyományai következtében is önálló agrártárca megmaradása. Az utóbbihoz csupán a környezetvédelem került még.) A kormánytagok száma és így részben működése szempontjából is a magyar kormány visszatért a polgári korszakok hagyományához. Az átmeneti háborús, illetve forradalmi időszakokat, valamint az 1945 utáni időszakokat leszámítva ugyanis mindvégig kis létszámúak voltak a magyar kormányok. Másrészt a 2010 után felállított új rendszert nyilvánvalóan a francia, illetve brit modell differenciált kormányzataihoz, illetve az utóbbi szűkebb kabinetrendszeréhez lehet a leginkább hasonlítani. Az akár több tíz főből álló brit kormány esetében is csupán a legfontosabb néhány tag alkotja a kabinetet. Itt latens párhuzamot lehet vonni a brit senior ministerek és a többi kormánytag viszonya, illetve a magyar kormány miniszterei, valamint a minisztériumi méretű portfóliókat vezető (jelzősített) államtitkárok és a tárcákon belül szintén kulcspozíciót betöltő közigazgatási államtitkárok stb. között.

III.1.3. Az általános kormányzati koordinációt végző kormánytag

A kormányzati munka differenciálódásával és terebélyesedésével párhuzamosan a kormányfőnek egyre nagyobb szüksége lett az egész kormányzati gépezet általános összefogására. A saját politikai döntéseinek meghozatala mellett elengedhetetlen a kormányzati szervek működésének koordinálása a kormányzati munka hatékonyabbá tétele érdekében.

A szűkebb értelemben vett kormányzás mellett, amely a politikai döntések meghozatalával áll szoros kapcsolatban, szükséges a tágabb értelemben vett kormányzás érvényesítése is. Ezért volt szükség kezdetektől fogva a végrehajtás csúcsvezetője mellett egy, elsősorban az általános igazgatási feladatokat ellátó vezetőre. Régebben az uralkodó mellett számos európai országban a kancellária vezetője töltött be igazgatási jellegű feladatokat, ez a pozíció nem tanácsadói, azaz politikai jellegű feladatokat takart, hanem igazgatási, konkrét végrehajtói szerepkört. Tényleges politikai hatalomra az intézmények szervezeti összefonódását követően is csak a korábbi tanácsadói testület tett szert. A törvényhozásnak felelős kormányok kialakulását követően maguk a minisztériumok is

mindenekelőtt igazgatási jellegű funkciókat láttak el egészen a XX. századig, azok kevésbé specializálódtak, legfeljebb csak néhány nagyobb gazdasági ágazat esetében.

Magyarországon is a XIX. század második felétől kezdve két fontos miniszter töltött be kulcspozíciót az egész kormányzati munka összefogásában. Az egyik az igazságügyi miniszter, aki a kormányzat jogalkotási folyamatainak koordinálójaként tett szert vezető szerepre, a másik pedig a belügyminiszter, akinek a feladatkörébe tartoztak a legfontosabb, az általános közigazgatási jellegű kormányzati feladatok. Ezek a miniszterek, illetve az általuk vezetett tárcák nem véletlenül veszítették el korábbi, több mint évszázados vezető befolyásukat a saját területükön, amikor az 1990-es évek végén a MEH minisztériumi rangra emelkedve – a többi minisztériumhoz viszonyítva – az egész kormányzati struktúrának mondhatni túlsúlyos elemévé vált a korábbiakhoz képest.

A különböző országokban a végrehajtás feje mellé más-más elnevezésű, illetve eltérő struktúrával, főprofilal, valamint saját apparátussal rendelkező szervezeteket hoztak létre egy erős központi kormányzati koordináció megvalósítására.¹⁶⁷ Magyarországon a Miniszterelnöki Hivatal vezetőjének lett a feladata a kormányzati gépezet összefogása a '90-es évek végétől. Habár az általános kormányzati koordinációt végző miniszteri rangú kormánytag csak 1998 óta dolgozik a kormányban, ennek ellenére ezzel a feladattal megbízott személyek, illetve az általuk irányított intézmények több mint egy évszázados múltra tekintenek vissza.

A MEH elődje a Miniszterelnökség volt, működésének kezdete a polgári kormányzás kialakulásig nyúlik vissza. A polgári korszakokban egészen az államszocialista rendszer kialakulásáig a legfontosabb feladatai közé a kormányzati kommunikációval összefüggő feladatok tartoztak. A Miniszterelnökségnek mindössze négy-öt osztálya volt, ezek közül például a Horthy-korszak vége felé külön sajtópolitikai, illetve sajtóközigazgatási osztály is működött. De az általános igazgatással kapcsolatos teendők ellátását jelezte, hogy már ekkor – egyebek mellett – a KSH felügyeletét szintén ez a szerv látta el. Habár a Miniszterelnökség nagyon kevés munkatárssal dolgozott, végeredményben a Miniszterelnök munkáját közvetlenül segítő kis minisztériumként is értékelhető a tevékenysége.

A sajtóval kapcsolatos feladatainak jelentőségét mutatják a szervezeti és személyi átfedések is. A világháború idején megszületik például a Nemzetvédelmi Propagandaügyi Minisztérium, amely tárca nélküli minisztériumként a Miniszterelnökségen belül lesz

¹⁶⁷ Nagy-Britanniában a Kabinet Titkárság (kormánytitkárság), az Amerikai Egyesült Államokban az elnöki hivatal, Németországban pedig tükörreferatúrákkal működő kancellária-hivatal tölt be hasonló szerepet.

megszervezve. De nem csak maga a Propagandaügyi Hivatal tartozott például költségvetési szempontból is a Miniszterelnökség alá, hanem az azt vezető személy, Antal István (1896-1975) korábban több alkalommal is a Miniszterelnökségen dolgozott és a sajtóügyeket irányította, a Hivatal felállítását is a Miniszterelnökségen belül kellett megszerveznie. Magát a Miniszterelnökséget pedig államtitkárok vezették a miniszterelnök közvetlen felügyelete alatt. Az 1950-es évektől Minisztertanács Titkársága elnevezést kapta meg az intézmény, amelynek egyszemélyi vezetői voltak, míg végül a rendszerváltozást előkészítő reformpolitika jegyében, miután a nyitás előszeleként például már kormányzóvivőt is kineveztek 1986-ban, végül tényleges változást eredményezett, hogy két évvel később a Titkárság átszervezve, Minisztertanács Hivatala elnevezés alatt működött, de továbbra is államtitkári vezetéssel.

A Minisztertanács Hivatala a Minisztertanács Titkársága és a Minisztertanács Tájékoztatási Hivatala jogutódjaként jött létre a kormány, a kormánybizottságok, valamint a kormányfő és elnökhelyetteseinek munkaszervezeteként. A Minisztertanács Hivatala nem utolsósorban országos hatáskörű államigazgatási szervként járt el a sajtóigazgatás tekintetében is (19/1988. (IV. 1.) MT rendelet). Grósz Károly (1930-1996) akkori minisztertanács elnök tudatosan erősítette a miniszterelnöki hatalom növelésének céljával is a Hivatalt, ami befolyásos, kvázi kancellári típusú szervezetté nőtte ki magát.¹⁶⁸ Nem véletlen, hogy vezetőjét „kis miniszterelnöknek”¹⁶⁹ is nevezték. A sajtóigazgatás területén betöltött szerepe pedig tovább erősítette a Hivatal több évtizedes hagyományát a sajtóval való kapcsolat, a kormányzati kommunikáció irányításának esetében.

A Hivatal presztízse tehát mind a rendszerváltozás előtt, mind utána az egész kormány, illetve a kormányfő szerepének átalakulásával párhuzamosan változott. Az első két ciklusban közigazgatási államtitkár vezette a MEH-et, és Horn Gyula (1932-2013) kormánya alatt sem csak amiatt nőtt a presztízse, mert a kormányfő szerette volna, ha miniszteri rangú vezetője lett volna az intézménynek, hanem mivel például a Hivatalt

¹⁶⁸ Egyre komplexebb munka zajlott itt, ugyanis a közigazgatás működésének és a jogalkotási tevékenység összehangolásán túl, itt zajlott a miniszterelnök-helyettes (Medgyessy Péter) vezetésével a gazdaságpolitika, valamint az államminiszter (Pozsgay Imre) vezetésével a társadalompolitika stratégiai irányítása az 1988-as átszervezéseket követően. Végül a kormány elé kerülő anyagokat a Hivatal vezetője, Raft Miklós egyeztetette. A Minisztertanács Hivatala vette át félig-meddig a pártközpont és az Országos Tervhivatal szerepét is. (Lengyel László: Magyar miniszterelnökök – 1988–1998. In: Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): Magyarország évtizedkönyve: a rendszerváltás: 1988-1998 Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 1998.)

¹⁶⁹ Uo.

vezető államtitkár látta el egyben a kormányzóvivői teendőket is a ciklus második felében.¹⁷⁰

Az 1998-as kormányváltásig a MEH titkársági típusú hivatalként működött Magyarországon, amelynek vezetője nem direkt politikai kinevezett volt, hanem alapvetően szakmai. Fő feladata ekkor még a kormányfő mintegy titkári feladatainak ellátása, elsősorban a kormányülések megszervezése, az ott született döntések végrehajtásának ellenőrzése stb. volt. Ezt követően a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter már egyértelműen politikus, illetve jogi szempontból is politikai kinevezett lett, a feladata és jelentősége is megnőtt a korábbiakhoz képest, hiszen már az egész kormányzati struktúrát össze kellett fognia, a kormány egésze működésének koordinálásáért felelőssé vált. Így végeredményben az általános koordinációért felelős miniszter kiemelkedett a kormány többi tagja közül. Függetlenül attól, hogy a miniszterelnök helyettese is egyben vagy sem – ami amúgy nem véletlenül vált jellemző megoldássá az utóbbi években –, mindenképp központi szereplője lett a kormánynak. Így a korábbi titkársági modellt felváltotta a kancellári szerepfelfogás. Ez mind a miniszter, mind a Hivatal elnevezésében is megnyilvánult, habár a 2002-es kormányváltást követően tudatosan kerülték a '98 után elterjedt Kancellária, illetve kancelláriaminiszter kifejezéseket is, végeredményben a Hivatal politikai kezdeményező szerepe, a miniszterelnök hatalmát erősítő jellege továbbra is fennmaradt.

A Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter feladatkörei az utóbbi évtizedekben állandóan változtak. A MEH-nek mint a kormány hivatali szervének a kormány, illetve az Országgyűlés működésével kapcsolatos feladatai voltak az elsődlegesek. Ide tartozik a kormány működésével összefüggő feladatok ellátása, mint a kormányülések előkészítése stb. Az Országgyűlés működésével kapcsolatban a miniszterelnök és a kormány országgyűlési munkájának összehangolását végzi el, valamint központi szerepet tölt be a jogszabályalkotási folyamatok menetében is egészen azok hivatalos közzétételéig. Másrészt pedig a miniszterelnök munkaszerveként döntés-előkészítő tevékenységet végez, illetve általában a miniszterelnökhöz szóló bejelentések stb. esetében keres megoldásokat.

¹⁷⁰ Még mielőtt 1997-ben változtattak a Miniszterelnöki Hivatal vezetője jogi státusának szabályozásán, amely biztosította a miniszter kinevezését annak élére, már korábban is felmerült a Hivatal vezetésének megerősítése. 1995-ben a nagyobbik kormánypárt részéről az első elképzelés szerint a MEH élére tárca nélküli miniszter kinevezését javasolták, de a kisebbik koalíciós fél ezt azzal az indokkal vétőzta meg, hogy ezáltal a hivatal vezetőjének közigazgatási szerepe politikai státussá alakulna át. (Szekeres Imre: A koalíció 1995. évi tapasztalatai. In: Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 1995-ről. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 1996) Természetesen nyomós ok volt saját minisztereik önállóságának megőrzése is egy központi koordináló miniszter esetleges befolyásának meggátolásával.

A MEH három legfontosabb szerepe közé tartozik tehát az ún. koordinációs-orientációs szerepe a kormányzati rendszer egészének működtetésében, befolyásoló szerepe az Országgyűlés jogalkotó funkciójával összefüggésben, valamint az irányító szerepe az ún. politikai napirend formálásában. A MEH a kormányfők mozgásterének, politikai ambícióinak hű tükré. Ha fejlődéstörténetileg nézzük a kormányzás átalakulását, megállapítjuk, hogy a klasszikus kabinetkormányzástól a miniszterelnöki kormányzáson át egészen kormányzás prezidencializálódásáig jutunk el, ezzel párhuzamosan pedig a miniszterelnök és környezete vált a kormányzati rendszer központi helyévé. A folyamat sine qua nonja volt a Hivatal döntési centrummá válása, ugyanis jelentős politikai, illetve szakértői, közigazgatási háttér nélkül a miniszterelnök már nem tudná érvényesíteni politikai akaratát.¹⁷¹

A Hivatal általános feladata tehát a központi kormányzati koordináció ellátása. Fő funkciója a kormányfő munkaszervként a miniszterelnök munkájának támogatása. Ezen kívül a hazai történelmi tapasztalatok és nemzetközi példák szerint is fontos funkciója még a kormányzati kommunikáció központi megszervezése, továbbá pedig az Antall-kormánytól kezdve az egyes mozgó szakpolitikai területek állandó vagy ideiglenes jelleggel kialakított tárca nélküli miniszteri feladatok számára a kormányzati struktúrán belüli megfelelő hely biztosítása.

A Hivatal folyamatosan változó portfólióval bírt a rendszerváltozás óta, a különböző tárca nélküli miniszterek, illetve számos hivatal felügyelete további szakpolitikai feladatok ellátását róta az adott miniszterre (egyházügyek, nemzeti és etnikai kisebbségek ügyei, polgári titkosszolgálatok felügyelete stb.) Végeredményben a MEH-et vezető miniszter egy rendszerint bővülő, folyamatosan átalakuló szervezet élén állt, aki az egész központi kormányzat koordinálásában betöltött szerepe miatt a kormányfő után az egyik legfontosabb pozícióval rendelkezett a kormányon belül.¹⁷²

A rendszerváltozást követően még ha eltérő intenzitással is, de szinte mindvégig fontos szerepet töltött be a MEH vezetője a kormányon belül, általában növekedett a szerepköre is. A MEH a 2010-es átalakulásáig is az egyik legnagyobb méretű „minisztériumnak” számított. Ezt követően pedig integrált tárcaként még nagyobbá vált. A

¹⁷¹ Fehér Zoltán: A kormányzás háttérintézményei. Amerikai és európai példák – I. rész. In: Politikatudományi Szemle, 2002/3-4.sz., 36-37.o.

¹⁷² A Miniszterelnöki Hivatal erős pozícióját az sem gyengítette meg igazán, hogy 2009 tavaszán az új kormány megalakulásával a Hivatalt vezető volt miniszter, Kiss Péter egyes feladatköröket magával vitt tárca nélküli miniszterségéhez, ami által a Hivatal élére álló új miniszterrel, Molnár Csabával egy sajátos hatalommegosztás alakult ki. Habár a Bajnai-kormány megalakulását megelőző napokban felmerült, hogy a MEH-től a nem a szoros kompetenciájához tartozó feladatkörök elkerültek volna és ezáltal visszasorolták volna államtitkári vezetésű Hivatallá, végül maradt az erős MEH koncepciója.

MEH nagyrészt letisztult, általános kormányzati koordinatív jellegű ügykörei megtartása mellett a kormányváltást követően ugyanis magába olvasztotta az egykori Belügyminisztérium nem rendészeti jellegű, igazgatási feladatköreit, és az egykori Igazságügyi Minisztériumot is. Ezzel az összeolvasztással már egyetlen minisztérium, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium alatt vonták össze mindazokat a területeket, amelyek az utóbbi másfél évszázadban a kormányzat általános igazgatási teendőit végezték valamilyen formában, illetve „vezető” tárcának bizonyultak. A KIM vezető szerepének további erősödését mutatja a kormányzati döntéselőkészítésben és döntéshozatalban megnövekedett szerepe.¹⁷³ A tárcát vezető miniszter kormányon belüli csúcspozícióját bizonyítja még az is, hogy az egyes miniszterek diszkrecionális jogköre csorbult, mivel a KIM-et vezető miniszternek a személyzeti kérdések alakításánál is megnőtt a beleszólási joga. Az egykori feladatköre szerint a közigazgatási miniszter ugyanis „értvényesíti a Kormány személyzeti politikáját az egyes minisztériumok személyzeti politikája vonatkozásában.”¹⁷⁴

A tárca többi szuperminisztériumtól történő kiemelkedését mutatja, hogy a vezetője ezentúl a miniszterelnök intézményesített állandó helyettese is lett. Ráadásul a Miniszterelnökség önállóvá válása szintén jelzi, hogy a tárca méretéből és sokrétű szerepéből fakadóan a miniszterelnök személyéhez köthető klasszikus funkciókat és részben a kormányzati kommunikációs feladatokat ismételten önállóan meg lehetett szervezni. Végeredményben a korábbi MEH-ből egy olyan csúcs tárca született, aminek az eredeti központi feladatkörei – amikből a Hivatal az utóbbi két évtizedben kinőtte magát – végül kiváltak belőle. Ebben a formában a Miniszterelnökség a korábbi kormányzati feladatok központi magjaként született újjá hosszú idő elteltével.

Az általános kormányzati koordinációt végző miniszter központi szerepéből adódik, hogy elsősorban az egyes szűkebb feladatkörökért felelős szakminiszterekkel szemben a kormányzati munka egészének összehangolásáért, az egységes kormányzati érdekek érvényesítéséért felelős az utóbbi évtizedekben, amivel belülről mintegy hierarchizálja a kormány működését. Egyfajta „összekötőként” működik a szakminiszterek és a miniszterelnök között, amivel nem csak saját maga tesz szert sajátos politikai plusztökére, hanem a kormányfő politikai vezető szerepét is erősíti. A MEH közigazgatási

¹⁷³ A közigazgatási miniszter miniszterek közötti koordináció területén megerősödő szerepét mutatja, hogy például több miniszter közötti együttes rendeletalkotás, illetve egyetértést igénylő rendelet megalkotása esetében a kormány a KIM-et vezető miniszter előterjesztése alapján dönt. De a kormány ügyrendje abban is növeli a KIM koordináló szerepét, hogy az államtitkári értekezlet helyébe lépő közigazgatási államtitkári értekezlet által megtárgyalt előterjesztés lényegéről a KIM-nek kell tájékoztatnia a kormányt.

¹⁷⁴ Továbbá például direkt kifogásolási joggal is élhet a minisztériumok jogi és kodifikációs feladatok ellátásáért felelős vezetők kinevezése esetében, s akár a felmentésüket is kezdeményezheti. (212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 6.§ (5) és (2) b bekezdés).

minisztériummá történő átalakítása és a többi integrált minisztérium között is kvázi csúcstárcává történő formálódása, illetve mellette a Miniszterelnökség önállósodása tovább hierarchizálta a kormányt.

Az összkormányzati munka kormányon belüli koordinálása minden korábbinál koncentráltabbá vált. Ezt bizonyítják a későbbi szervezeti átalakítások is ezen a területen. Amíg ugyanis az integrált tárcastruktúra az újabb választásokat követően is alapelemeiben stabilnak bizonyult, épp itt további átalakítássorozatok vették kezdetét, ugyanis szinte megismétlődtek a 2010 utáni változások a Miniszterelnökség átalakításával, központi szerepének megerősítésével, illetve a Miniszterelnöki Kabinetiroda későbbi¹⁷⁵ kiválásával.

III.1.4. Kormányfő-helyettes

A magyar kormányzati rendszer történetében a miniszterelnök-helyettes(ek) kormányban való megjelenésének összességében nincs nagy hagyománya. A magyar közjogi gyakorlatra jellemző volt, hogy inkább hatalomkoncentráló kormányok esetében, korábbi történeti időszakokban diktatórikus, illetve autoriter kormányzatok idején születtek meg a különböző intézményesített kormányfő-helyettesi posztok, az erősebb pozíciójú miniszterelnök-helyettesek. Az első ilyen intézményesített megoldás rövidebb ideig Sztójay Döme (1883-1946) kormányában lett bevezetve, majd nem sokkal később Szálasi miniszterelnökségének idején hozták vissza.¹⁷⁶

A második világháborúig alapvetően a miniszterelnök rendszerint eseti jellegű szakminiszteri helyettesítése volt a legelterjedtebb. A kormányfőt helyettesítő miniszter személye ettől még lehetett állandó. Jellemző példa Bethlen Istváné, akit megközelítőleg évtizedes regnálása során – összesen – közel másfél évet¹⁷⁷ népjóléti minisztere, Vass József (1877-1930) helyettesített. Az intézményesített miniszterelnök-helyettesítés elterjedésével állt szemben a többes tárcabirtoklás intézménye, hiszen amikor egy kis létszámú kormányban egy-egy miniszter, illetve maga a miniszterelnök is általában vitt

¹⁷⁵ 2010-ig szinte végig folyamatosan működő Miniszterelnöki Kabinetiroda ebben a formában a II. Orbán-kormány felállításával megszűnt és csak a III. Orbán-kormánnyal kezdte el újra működését, amit egy évvel később követett a teljes, minisztériumi szintű önállóvá válása.

¹⁷⁶ 1944 augusztusában eredetileg a Lakatos-kormány megalakulását megelőzően is felmerült a miniszterelnök-helyettesi poszt betöltése, de végül mivel a németek számára a designált kormányfő, Lakatos Géza (1890-1967) által ajánlott személy, a korábbi belügyminiszter, Rakovszky Iván (1885-1960) nem volt elfogadható, így végül a politikai alkudozások eredményeképp inkább nem neveztek ki senkit sem erre a posztra. (Lakatos Géza: Ahogyan én láttam (Visszaemlékezések), München, Aurora Könyvek, 1981. Elektronikus formában: www.wildboar.net/multilingual/easterneuropean/hungarian/irodalom/konyvek/ahogyanenlattam/11.html#23.

Letöltés ideje: 2009. 10. 24.)

¹⁷⁷ A tetemesnek tűnő idő elsősorban Bethlen szabadságaiból tevődött össze.

további tárcá(ka)t, felesleges és funkciótlan lett volna egy önálló, intézményesített helyettesi poszt felállítása.

A háború utáni koalíciós viszonyok, illetve elsősorban a szovjet nyomás következtében kialakult a miniszterelnökhelyettes-államminiszter rang, ami ugyan változásokkal, de több évtizeden keresztül állandó jellegű miniszterelnök-helyettesi kormánypozícióként működött tovább. Számuk változó volt, akár több is lehetett, a kormányon belül nagy jelentőséggel bírtak.

A háború utáni koalíciós időszakot követően, amikor kifejezetten a politikai nyomásgyakorlás eszközeként működtették a posztot, a szocialista kormányzati modell kiépítésével a politikai mellett szakpolitikai irányultságot is kaptak a minisztertanács elnökének helyettesei. Szerepük egyértelműen a többi tárca élén állóknak, az egyes szakpolitikai területek vezetőinek a kontrollálása volt. A kormányon belüli vertikális függőségi rendszerből kialakuló érdeksérelem képes volt könnyen konfliktusokat is generálni a különböző rangú miniszterek között, hiszen a tárcák vezetői nagyobb miniszteri önállóságra szerettek volna szert tenni. Az 1980-as évek második felében az akkori kormánytagok is úgy vélték, hogy a minisztertanács elnökhelyettesi posztok¹⁷⁸ a kormány szerkezetén belül rendezetlenek, sőt volt, aki azokat egyszerűen a „legbetegbb elemnek”¹⁷⁹ tartotta. A jelentőségüket mutatja, hogy még a kormánybizottsági döntések is általában a kormányfő-helyettesek befolyása alatt születtek meg.¹⁸⁰

A szocializmus utolsó éveiben a pártállami kormányzati modell lazulásával együtt újabb elképzelések jelentek meg a hatalmi és funkcionális szempontból is differenciáltságot okozó kormányfő-helyettesi tisztség átalakítására, amik a demokratikus elemek erősödésével párhuzamosan végül részben meg is valósultak a magyar kormány belső felépítésében. Egy – a Lázár-kormány tagjai között végzett – empirikus kutatás eredményei alapján már 1987-ben két megfontolandó javaslat fogalmazódott meg. A kormány tagjai általában legszívesebben megszüntették volna ezt a pozíciót, de a megtartásuk esetében is úgy gondolták, hogy egyenlőségen alapuló viszonyrendszert kell kialakítani a kormányban, ahol a kormányfő-helyettesek az adott szakpolitikai területek felett koordinációs szerepet töltenének be. Ebben az esetben viszont a helyetteseknek egyben tárcát vezető

¹⁷⁸ A miniszterelnök-helyettesi funkció esetében működésének két szélsőséges típusa alakult ki. Az egyik az erőteljesen beavatkozó, a másik pedig a formálisan felügyelő típus. De miniszter és miniszterelnök-helyettes közötti relációban a miniszter alkalmazkodása szempontjából is különböző kapcsolatok jelentek meg. Ugyanis minél közelebb állt a miniszter a nyugdíjazáshoz – egzisztenciális okból – annál bátrabban mert önállósodni az elnökhelyetessel szemben. (Holló András: A kormányzati munka alapkérdései – miniszteri nézőpontból, Államigazgatási Szervezési Intézet, Budapest, 1987, 28.o.)

¹⁷⁹ Uo., 28.o.

¹⁸⁰ Uo., 27.o.

szakminisztereknek is kellett volna lenniük. Ezzel az egyes miniszteri pozíciók nem jogi, hanem politikai értelemben értékelődtek volna fel. A másik felvetés szerint, ha tényleges elnökhelyettesítésre szakosodott miniszterek beiktatására került volna sor, akkor viszont egy-két ilyen miniszternél többre nem is lett volna szükség.¹⁸¹ Végül az utóbbi elképzelés valósult meg közvetlenül a rendszerváltozást megelőzően.

Az államszocialista kormányzati rendszer miniszterelnök-helyettesi intézményét 1988-ban szüntették meg, ezt követően részben az ő helyükre kerültek be a kormányba az államminiszterek, amelyek közül a kijelölt helyettesítette a kormányfőt. Az 1990 tavaszán felálló kormány szerkezeti felépítésének meghatározásakor lemondtak az önálló kormányfő-helyettesi tisztségről és egyben megszűnt a miniszterek közötti intézményesített hierarchikus viszony is. Ez a szerkezeti rendezőelv pedig összességében koncepcionális változást eredményezett az államszocialista kormányzati rendszer kormánymodelljéhez, de az 1989 őszén megszületett új alkotmány eredeti szelleméhez képest is.¹⁸²

A rendszerváltozás utáni kormányok pedig egészen 2010-ig¹⁸³ nem tértek vissza az intézményesített kormányfő-helyettesekhez. A miniszterelnököt helyettesítő kormánytag ebben az időszakban már a mögötte lévő szaktárca politikai súlyától vált inkább meghatározóvá a kormányon belül. Az utóbbi két évtizedben ezek a kormányfő-helyettesek javarészt igazgatási jellegű feladatokat (BM, MEH) ellátó miniszterek voltak.

Közben 2006-ot követően, a II. Gyurcsány-kormány alatt elterjedté vált a miniszterelnök eseti jellegű ideiglenes helyettesítésének változó személlyel történő megoldása, emiatt egyre több miniszter vált aránylag rövidebb ideig a kormányfő operatív ügyeinek intézőjévé. A magyar közjogi hagyományok is a gyengébb, nem politikai erejű kormányfő-helyettesítés tradícióját erősítik.

A klasszikus gyakorlattól eltérve egy speciális megoldás született 2009 tavaszán, a Bajnai-kormány megalakulásával, ugyanis ekkor két helyettes, egy operatív és egy politikai helyettes kinevezésére került sor. A több kormányfő-helyettes ebben az esetben semmiképp sem hozható párhuzamba korábbi időszakok megoldásaival. Nem hasonlít például az államszocialista kormányzati szerkezet vertikálisan hierarchikus differenciáltságához, hanem sokkal inkább horizontális szintű „hatalommegosztás” jelei olvashatók ki belőle. Ezt

¹⁸¹ Uo., 28.o.

¹⁸² Müller György: A kormány felépítése, a kormányfő jogállása és a miniszterek helyzete (1990-2002) In: Magyar Közigazgatás, 2002/6.sz., 351.o.

¹⁸³ A 2006-os tavaszi választási kampány során – az új kormányzati struktúrára történő készülődés jegyében – a Fidesznek már volt hivatalos miniszterelnökhelyettes-jelöltje. A terv önmagában jelezte a miniszterelnöki elv további erősödését annak ellenére is, hogy az ellenzéki párt a választásokat elveszítve végül nem került kormányzati pozícióba.

tükrözte a két miniszter személye, illetve az általuk irányított tárcák szerkezeti kialakítása is. Ugyanis a két kormányfő-helyettes, a MEH-et vezető miniszter és a társadalompolitikáért felelős tárca nélküli miniszter feladatköre a korábbi MEH ügykörök szétválasztásából alakult ki a kormánypárton belüli hatalmi erőviszonyok függvényében.

III. táblázat

A kormányfő-helyettesítés típusai szervezeti és funkcionális szempontból

		Szervezeti szempontból			
		<i>egyszemélyes intézményi megoldás keretében</i>		<i>többszemélyes intézményi megoldás keretében</i>	
		<i>önálló, intézménye-sített poszt</i>	<i>szaktárcát vezető</i>	<i>önálló, intézménye- sített poszt</i>	<i>szaktárcát vezető</i>
Funkcionális szempontból	<i>politikai irányító helyettes</i>	tárca nélküli min. (Szálasi-kormány), ¹⁸⁴ első elnökh. (I. Nagy Imre-korm.)	x	két m.t. elnökhely. (Grósz-kormány, 1988) ¹⁸⁵	x
	<i>szakpolitikai területet irányító helyettes</i>	x	x	m.t. elnökhelyettesek általában az állam- szocializmus alatt	x ¹⁸⁶
	<i>operatív irányító helyettes</i>	t.n. min. (Sztójay- kormány) ¹⁸⁷	1990-1996 1998-2009	x	MeH-et (2009-10), ill. KIM-et (2010-) vez. min. ¹⁸⁸
	<i>koalíciós helyettes</i>	x	1996-1998	államminiszterek 1945 után ¹⁸⁹	x

¹⁸⁴ Szöllösi Jenő hivatalosan tárca nélküli miniszter volt miniszterelnök-helyettesi minőségben, aki Szálasi befolyásos embere volt a kormányban.

¹⁸⁵ Ide sorolható még Kiss Péter, aki 2009-ben csak részben intézményesített kormányfő-helyettesként dolgozott. Kisebb portfóliókat ebbe a pozíciójába is vitt magával; inkább pszeudo tárcás miniszternek volt tekinthető, aki részben latens koalíciós helyettesként is szolgált a párton kívüli kormányfő egypárti, kisebbségi kormányában.

¹⁸⁶ A Lázár-kormány tagjaiban felmerült – már említett – egyik módosító szándékötlet ebbe a kategóriába lehetett volna beszámítható.

¹⁸⁷ Rátz Jenő hivatalosan a miniszterelnök helyettesítésével megbízott tárca nélküli miniszter. Sztójay közismerten sokat betegeskedett, nyilván az esetleges egészségi problémák is szerepet játszottak a helyettesítés intézményes megteremtésében.

¹⁸⁸ Miközben Navracsics Tibor KIM-et vezető miniszterként 2010-et követően szakminiszter, egyben intézményesített miniszterelnök-helyettes is. Magát a miniszterelnök-helyettes kormányzati funkciót is alkotmányos szinten rögzítették. A gyakorlatban a súlya több lett a koalíciós helyetteshez képest. Az utóbbi habár elvben általános helyettes, mégis inkább az operatív helyettes tűnt ki általános helyettesként is a kormányból 2010 után.

¹⁸⁹ Amíg egyes szomszédos országokban – például Romániában, Szlovákiában – a rendszerváltozást követően elterjedt formává vált, addig itthon a II. Orbán-kormány hozta be a nem minisztérium élén álló miniszterelnök-helyettest, de Semjén Zsolt tárca nélküli miniszterként egy intézményesített poszt élén állva

A releváns kormányfő-helyettesi posztok közé Magyarországon az egyszemélyi önálló politikai, illetve az egy adott szaktárca-vezetőjének egyben operatív funkciójú helyettesítése tartozik. Ebből az utóbbi terjedt el általánosságban a rendszerváltozást követően. Ezzel szemben korábban évtizedekig teljesen más megoldás működött. Az egyes szakpolitikai területeteket koordináló minisztertanács-elnökhelyettesek feladata esetében a hangsúly a valóságban mégsem a szakpolitikai irányításon, hanem sokkal inkább a politikai ellenőrzésen alapult. Ráadásul nem a kormányfő közvetett felügyeletét, hanem az állampárt részéről érkező politikai beleszólás lehetőségét biztosították.

Ebbe a funkció, szervezeti jelleg, illetve személyek száma szerinti tipológiába, amit a III. táblázat mutat, sem a 2009-es, sem a 2010-es kormányzati változások megoldásai nem illeszthetők be. Mindkét kormány esetében ugyanis párhuzamosan több, különböző típusú miniszterelnök-helyettesítési forma került megvalósításra. Ráadásul egyszerre akár több funkcióval is rendelkeztek, átfedve így több kategóriát is.

A Bajnai-kormány két kormányfő-helyettese közül habár az egyik – a társadalompolitikáért felelős t. n. miniszter – névlegesen politikai jellegű posztot töltött be, az a fenti kategóriák szerinti operacionalizálás során mégsem nevezhető tisztán politikainak, mivel nem önálló intézményesített helyettesként működött, hanem szakpolitikáért felelős tárca nélküli miniszterként. A gyakorlatban sokkal inkább kvázi koalíciós kormányfő-helyettesként volt értelmezhető a szerepe,¹⁹⁰ amit a kormánypárton belüli erőviszonyok leképeződésén túl a tárca nélküli miniszteri feladatköre is mutatott.¹⁹¹ Ez a többszemélyes helyettesítés a következő kormányéhoz hasonlóan egy kevert megoldás a táblázat által felvázolt homogén formákkal szemben, mivel két különböző típusú helyettes működött egyszerre.

Kiss Péter miniszterelnök-helyettesi megbízatása több szempontból is sajátos volt. Nem csak azért, mert külön operatív helyettes is dolgozott a kormányfő mellett, valamint egyedi feladatköröket kapott, illetve vitt magával el a MEH-ből. Hanem például a poszt különállóságát, politikai erejét mutatta a tárca nélküli miniszterség elköltözése (egy egész

egyben mégis külön szakpolitikai területeket is felügyel a kormányban. Habár papíron általános, kvázi politikai helyettesként funkcionál, mégis elsősorban koalíciós miniszterelnök-helyettes lett 2010 után.

¹⁹⁰ Ebben az esetben kvázi „koalíciós” helyzetnek a pártonkívüli miniszterelnök és a kormány mögött álló egyetlen párt közötti viszonyt nevezhetjük.

¹⁹¹ Kiss Péter a MEH-ből magával továbbvitt határon túli magyarokkal és a hazai nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos feladatkörökön kívül a társadalompolitikai kérdéseket, valamint a kormányzati társadalmi kapcsolatok összehangolását kapta meg további feladatául, az utóbbi két feladatkör szorosan összekapcsolódik a kormányfő politikai helyettesítésével is. A portfólióhoz tartozó feladatkörök mennyisége a politikai helyettes súlyát is mutatja a kormányfő mellett, a határon túli magyarok ügyeit például eredetileg a Külügyminisztériumhoz helyezték volna vissza, de végül ezt is sikerült Kiss Péternek a saját feladatkörei közé integrálnia.

emeletet kapott az agrártárca épületében), ezzel fizikálisan is el tudott különülni a MEH-től, valamint annak miniszterétől.

Egyes kormánypárti politikusok ezt úgy is értékelték a kormány megalakulásakor, hogy Kiss csak papíron tárca nélküli miniszter. A jogállási törvény szabályozása szerint ugyanis már lehetőség nyílt arra is, hogy a Miniszterelnöki Hivataltól függetlenül, önálló szervezet irányítási jogkörökkel egy államtitkár, illetve két szakállamtitkár felállítása¹⁹² mellett működjön a társadalompolitikai tárca nélküli miniszterség.¹⁹³

A II. Orbán-kormány hivatalosan szintén két kormányfő-helyetttel kezdte el a munkáját elődjéhez hasonlóan, mégis teljesen új tartalommal bírtak a posztok. A történelmi tradíciókat idéző kis létszámú, illetve kvázi koalíciós összetételű kormányban, amely működésében azért inkább egypárti kabinetre hasonlított, két külön miniszterelnök-helyettes dolgozott. Az egyik, Navracsics Tibor (1966-) a kormányzati napi ügyvitel tényleges vezetőjeként, a miniszterelnök operatív helyetteseként, a másik, Semjén Zsolt (1962-) pedig koalíciós miniszterelnök-helyettesként kifejezetten politikai pozíciót töltött be.

Amíg korábban ha volt koalíciós helyettes a kormányban, akkor az fajsúlyos tárcát vitt, addig 2010-ben tárca nélküli miniszterként mindössze a koalíciós fél politikai érzékenységét tükröző szimbolikus területeket kapott.¹⁹⁴ A miniszterelnök első számú, általános helyettese továbbra is a korábbi hagyományoknak megfelelően az összkormányzati munka szempontjából a legsúlyosabb tárcát szerezte meg, mivel a közigazgatási és igazságügyi miniszter az egész kormányzati struktúrát, illetve annak működését koordinálta. A miniszterelnök intézményesített helyettesítésével nem egyszerűen csak hierarchizálta a kormányt, hanem nyilvánvaló cél volt, hogy mellette operatív helyettesként kulcsszerepet játszva a kormány működésének megszervezésében a miniszterelnök válláról további terheket vehessen le, erősítve ezzel a kormányzati rendszer prezidencializálódó jellegét is.

Az utóbbi jelenséget erősíti egy latens harmadik helyettes, a Miniszterelnökséget vezető államtitkárnak a működése. Varga Mihály (1963-) a kormányfő egyik bizalmasaként a kormány felállásakor olyan pozíciót kapott, ahol az átfogó, koncepcionális döntéseknek kell megszületniük. A korábbi MEH-ből kikerülő, a miniszterelnök személyéhez legszorosabban kötődő feladatok ellátásra létrejött intézménynek már inkább a hosszabb

¹⁹² Korábban egyetlen hasonló, politikai államtitkárral működő tárca nélküli miniszteri megoldás működött stabilan, a polgári titkosszolgálatok felügyelete.

¹⁹³ Csík Rita: Bajnai már átírta a kormányzás struktúráját. In: Népszava {online}, <http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=78057>, 2009.04.16.

¹⁹⁴ Habár erőltetett lenne folyamatosságot találni a két kormány között, de a Bajnai-kormány „politikai kormányfő-helyettese”, Kiss Péter szintén ezeket a területek is felügyelte.

távú kormányzati stratégiai célokat kellett kidolgoznia. A miniszterelnök önálló szövevényi feladatainak, illetve általában a sajtóügyek ellátásán túl a MEH-en belüli korábbi Miniszterelnöki Kabinet alapfunkcióin felállított szerv elnevezésével visszanyúltak a régebbi történeti időszakokhoz. Az 1998-at megelőző Miniszterelnöki Hivatalhoz képest a Miniszterelnökség növekvő súlyát, valamint a politikai döntéshozatalban betöltött centrum jellegét mutatja, hogy az egykori közigazgatási államtitkári vezetővel szemben az élén álló parlamenti államtitkárral tisztán politikai vezetője lett. 2010-et követően tehát a miniszterelnöknek lett egy formális helyettese a sajátos „koalíciós” viszonyokat letükrözve, és lett egy tényleges operatív, ügyvezető, szakmai helyettese a KIM-et vezető miniszter személyében, aki a kormány kabinet jellegét domborította ki.¹⁹⁵ A Miniszterelnökséget vezető parlamenti államtitkár kvázi helyettesként pedig a kormány latens (fél)prezidencializálódásának irányába mutatott.

2014 után habár egy miniszterelnök-helyettes kinevezésére került sor, mégis a megerősített Miniszterelnökség és az azt vezető már miniszteri jogállású kormánytag, illetve egy évvel később az abból kiváló Miniszterelnöki Kabinetirodának a szintén miniszteri rangú vezetője szintén akár latens helyettesekként is funkcionálhat a kormányban hasonlóan a 2010-es kezdeti állapothoz.

III.1.5. Tárcá nélküli miniszter

A tárcá nélküli miniszterek helyzetét a többi miniszterhez történő viszonyítás alapján eltérő módon értékelhetjük. Jogállásukat tekintve ugyanis egyenrangúak a tárcát vezető többi miniszterrel, a gyakorlatban viszont igen változatos lehet a tényleges politikai súlyuk; mindez nagyban függ attól, hogy funkcióját tekintve a tárcá nélküli miniszter melyik típusáról van szó.

Az első tárcá nélküli miniszter kinevezésére Magyarországon 1868-ban került sor, igaz az akkori horvát-szlavón-dalmát tárcá nélküli miniszteri intézmény a horvát-magyar

¹⁹⁵ Fontos változás lett később a Miniszterelnökség élén bekövetkezett személycsere 2012-ben. Varga Mihály helyére Lázár János került, ami sokkal többnek bizonyult egy egyszerű személyi változásnál, mivel a kormányon belüli belső struktúra, a latens erőviszonyok átrendeződését is jelezte. Habár formálisan nem történt módosítás a kormányfő intézményesített helyettesítésének szabályozásában, mégis a gyakorlat a Miniszterelnökség további súlynövekedését mutatta. Eközben a KIM összkormányzati központi szerepe is részben változott, nem szükségszerűen a tárcát vezető miniszternek a Miniszterelnök helyettesítésében betöltött szerepének átalakulásával, de a tárcá portfóliója emellett néhány szakpolitikai területtel még szűkült is.

kiegyezés (1868. XXX. tc.)¹⁹⁶ sajátos eredményeképpen született meg és a későbbi tárca nélküli megoldásoktól részben különbözött. Később, 1917-ben rendelettel teremtett a kormány lehetőséget több tárca nélküli miniszter beiktatására, érdekes módon már akkor maximalizálták a további ilyen típusú minisztereknek a számát (4 főben) a kormányban. De mind a forradalmak alatt, mind utána a két világháború között – különböző intenzitással, mégis rendszeresen – éltek is ezzel az eszközzel. Alapvetően a rendkívüli gazdasági, politikai helyzetekben bővítették a kormányt tárca nélküli miniszterekkel. A háború végén közéleti megújulással, közélettel, a forradalmak során a legfontosabb aktuálpolitikai problémák megoldására születtek új miniszteri kinevezések (pl. különböző kisebbségi miniszteri posztok), majd az 1920-as választások utáni visszarendeződést követően is a kiemelt társadalmi, politika kérdések kívánták meg, hogy például a kisgazdák érdekeit képviselő tárca nélküli miniszter kinevezésére is sor kerüljön. A Bethlen-rendszer stabilizálódását követően jellemzően nem éltek ezzel a közjogi intézménnyel, hasonlóan a dualizmus időszakához. A kormányzati struktúra stabilizálódott, csak egyetlen területen, a gazdaságpolitika esetében született – habár itt több alkalommal is – tárca nélküli miniszteri kinevezés, de ezt a posztot is elsősorban csúcsminiszteri jellege alapján érdemes értékelni. A korszak vége felé a II. világháború alatt a háborús gazdálkodásra történő áttérés kiszolgálására ismételten régi-új tárca nélküli miniszterek kerültek a kormányba. A polgári korszakokban a horvát miniszteren kívül hosszabb távon, állandó jelleggel tárca nélküli minisztert nem emeltek be a kormányba, alapvetően csak rendkívüli társadalmi körülmények, mint háborúk, forradalmak alatt – átmeneti jelleggel – rövidebb időszakokra lettek tárca nélküli miniszterek kinevezve.

1945-öt követően, illetve a szocialista állammodell kialakulásával évtizedekre megszűnt ez a közjogi intézmény. Ennek ellenére néhány országos hatáskörű szerv (OHSZ) vezetője a '60-as éveket követően automatikusan a kormány tagjává vált. Ezeket a kormánytagokat mégsem nevezték soha tárca nélküli minisztereknek, habár a kormányzati szerepük hasonló volt.

A rendszerváltás után nemcsak visszahozták a tárca nélküli miniszterséget a közjogba, hanem a kormányzás gyakorlata során kiterjedten alkalmazták is mindenekelőtt az első kormányzati ciklus idején. Egyszerre akár annyi ilyen miniszter is volt a kormányban, mint korábban államminiszter, illetve kormányfő-helyettes. Az első

¹⁹⁶ A törvény 44. §-a rendelkezett arról, hogy a horvát felet képviselő tárca nélküli kormánytag a többi miniszterrel egyenrangú a magyar kormányban, hiszen ugyanolyan szavazati jog illeti meg a minisztertanácsban, valamint ő képviseli a kapcsolatot a horvát kormány és az uralkodó között is.

kormányzati ciklus idején szélsőséges módon magszaporodott a számuk, volt, hogy egyszerre az összes kormánytag harmada is tárca nélküli miniszteri kinevezéssel bírt, később a számuk mérsékeltebb szintre állt vissza. 2006-tól pedig közel kilencven év elteltével ismételten maximalizálták a számukat,¹⁹⁷ amely a következő években nem haladhatta meg a minisztériumot vezető összes miniszter egyötödének egész részét.

Az Antall-kormány idején mutatja a legváltozatosabb képet a tárcával nem rendelkező miniszterek száma, azok változása, illetve az általuk felügyelt ügykörök fluktuációja. Ezek részben gazdasági, részben igazgatási jellegű feladatok ellátására kinevezett miniszterek voltak. Olykor egy-egy t.n.m. több, egymástól távol álló területet is kapott. A Horn-kormánytól kezdve alapcélkitűzés volt a korábbi kilengések megszüntetése, a tárca nélküli intézmények radikális visszaszorítása. Egyetlen tárca nélküli minisztériumot hagytak meg az előző kormányból, a titkosszolgálatok felügyeletét ellátót, ez volt az egész rendszerváltás utáni időszak, sőt az egész magyar modern kormányzati rendszer több mint másfél évszázados történelmében a horvát miniszter mellett a leghosszabb ideig folyamatosan működő nem tárcás intézmény. Baloldali kormány idejében, '94 után ezen kívül csak a privatizációs ügyek felügyeletére hoztak létre ilyen posztot, amíg '98 után pedig szintén gazdasági területen, a PHARE ügyek felügyeletére hívtak életre tárca nélküli megoldást. 2002-t követően ismételten elkezdett növekedni a tárca nélküli kormánytagok száma, de ezek már nem gazdasági jellegűek voltak (európai ügyek, esélyegyenlőség), majd újra inkább gazdasági, műszaki területeken jelentkeztek hasonló megoldások: a regionális ügyekért felelős 2006-ig, majd egy új, rövid ideig működő poszt a kutatás és fejlesztéssel összefüggő feladatok ellátására 2008-tól.

A II. Orbán-kormány megalakulásakor pedig csak egyetlen tárca nélküli miniszteri kinevezésre került sor, a koalíciós miniszterelnök-helyettesére. Természetesen a szűkebb kabinetjellegű kormányzás esetén nagyobb számú tárca nélküli miniszterekkel teljesen felrúgnák a kormányon belüli erőviszonyokat, értelmetlenné válna ezzel egy kis létszámú kormány működésének lényege. Csupán egyetlen új területen, az egyes nemzetközi pénzügyi szervezetekkel való kapcsolattartás területére neveztek ki további tárca nélküli minisztereket másfél éven át. A tárcával nem rendelkező kormánytagok számának jelentős növekedése hasonló szerkezeti megoldásoknál később sem várható.

¹⁹⁷ Lásd: 2006. LVII. tv. 29. § (3).

Noha egységesen tárca nélküli minisztereknek nevezzük a tárcával nem rendelkező kormánytagokat, a kifejezés mögött szervezeti és funkcionális szempontból is két teljesen különböző típus különböztethető meg.

Szervezeti szempontból lehet:

- 1) Háttérintézményt irányító t. n. miniszter.

(Polgári titkosszolgálatok, OMFB, OTSH stb.)

- 2) Háttérintézmény, komolyabb szervezeti háttér nélküli t. n. miniszter.

(Gazdasági csúcsminiszterek, az Országgyűlés és kormány közötti kapcsolattartásért felelős miniszter stb.)

Funkcionális szempontból lehet:

- 1) Az egyik típusa funkcionálisan elsősorban az egyes szakpolitikai jellegű feladatokért felelős ágazati miniszterekhez hasonlít a leginkább. A különbség mindössze annyi, hogy nem minisztériumi rangon lévő hivatal, hanem egyéb – például korábban országos hatáskörű szervet – intézményt irányíthatnak, illetve felügyeletet gyakorolhatnak egyes speciális szervek felett.

Ilyen lehet egy konkrét feladat ellátására (pl. OTSH felügyelete, PHARE-ügyek) vagy több különböző területet felügyelő (Horváth Balázs (1942-2006), Mádl Ferenc (1931-2011) portfóliói az Antall-kormányban) miniszter.

A szakminiszteri jellegű feladatot ellátó egyik altípusa a pszeudó tárca nélküli miniszter. Ebben az esetben a felügyelt hivatal méretét, működését tekintve kvázi minisztérium, csupán formálisan nem tekinthető ún. tárca nélküli megoldásnak. Ilyen például a polgári titkosszolgálatokért felelős t. n. miniszter, aki mellett korábban, 1999-től egyedülálló módon politikai államtitkár is működött, mint bármely más rendes minisztériumban.

- 2) Elsősorban politikai indíttatású, összkormányzati célból kinevezett t. n. miniszter.¹⁹⁸ A főként direkt politikai okokból kormányba beemelt miniszter mögött jellemzően nincs intézményi háttér. Célja lehet egy adott politikus

¹⁹⁸ Német nyelvterületen régebben, már a XIX. században is Sprechminister néven futottak az ilyen típusú tárca nélküli miniszterek, akik mindenekelőtt a személyes súlyuk, szakmai tapasztalatuk végett kerültek be a kormányba. (Heiman Jenő: A ministerek közjogi állása és felelőssége Magyarországon, Kilián Frigyes Utóda M. Kir. Egyetemi Könyvkereskedő, Budapest, 1906, 6.o.)

kormányon belül tartása, a kormányon belüli politikai erőviszonyok befolyásolása, vagy valamilyen kifejezetten politikai jellegű feladat összkormányzati szinten történő ellátása.

a) Magyarországon a rendszerváltást követően ilyenek voltak például a koalíciós kormányzáshoz kötődő vagy éppen a kormány és az országgyűlés közötti kapcsolatban szerepet betöltő t. n. miniszterek.

b) Ágazatközi koordinációt végző (háttérintézmény nélküli) csúcsminiszterek. Ezeket a kormányzati pozíciókat kettősség jellemezte, hiszen amíg a t.n. miniszterek feladatuk következtében helyzetüket tekintve általában a többi miniszter mögé sorolódnak, addig egy csúcsminiszternek nyilvánvalóan ki kell emelkednie a minisztertársai közül még jobban, mint általában a politikai jellegű t.n. miniszterek esetében. Ehhez hasonló miniszterek a két világháború között lettek kinevezve a magyar kormányban.

Természetesen lehetnek kevert változatok is, például a jellemzően politikai jellegű, elsősorban a személyhez kötődő kinevezés mellett szakpolitikai feladatokat is kap a miniszter. (Ilyenek például a tárca nélküli miniszterelnök-helyettesek, mint Kiss Péter (1955-2014) a Bajnai-kormányban vagy Semjén Zsolt). Ezek annyira mégsem tipikusak, hiszen tipologizálás szempontjából inkább a kormányfő-helyettesi oldaluk a meghatározó, amint például a már említett tárca nélküli gazdasági csúcsminiszterek esetében a csúcsminiszteri aspektus.

Noha nem kizárólagosan, de általában az egyes szervezeti és funkcionális kategóriák megfeleltethetők egymásnak. A háttérintézmény élén álló t. n. miniszter inkább szakpolitikai jellegű feladatokat lát el, a háttérintézmény nélküli pedig politikai jellegű t. n. miniszter szokott lenni a gyakorlatban.

Természetesen meghatározó politikust úgylis beemelhetnek a kormányba, hogy nem csak kizárólagosan kormányon belüli általános politikai feladatokkal foglalkozik, mint egy kormányfő-helyettes, egyes államminiszterek vagy épp a kormány és az Országgyűlés közötti kapcsolattartással megbízott tárca nélküli miniszter, hanem akár valamilyen releváns szakpolitikai területet is rábíznak. Ez a kettős politikai cél a tárca nélküli miniszterek kinevezése mögött már a kezdetekkor, az első beiktatási hullámuk alkalmával megfogalmazódott az őket támogató politikai döntéshozókban.

Az 1917. évi XI. tc. adott törvényi felhatalmazást a négy új tárca nélküli miniszter ideiglenes kinevezésére a kormányba, illetve, hogy rendeleti szinten a kormány az új kinevezettek hatásköreit saját maga szabályozza. A háború és az azt követő megváltozott gazdasági-társadalmi igények következtében annyi többlet munkateherrel számolt maga a kormányzat is, amely miatt a kormány létszámát jelentős mértékben bővíteni kellett az említett kettős politikai céllal.¹⁹⁹ A törvény szövegéhez fűzött magyarázat így fogalmazott:

„Kívánatos volna tehát lehetővé tenni, hogy, amint az több külföldi állam parlamentáris gyakorlatában meghonosodott, egyes államférfiak a minisztérium [értsd: kormány] felelős tagjai lehessenek anélkül, hogy valamely minisztériumi tárca élén állanának. A tárca nélküli miniszterek főként ugyan tanácsukkal és politikai szereplésükkel fokoznák a kormány parlamenti súlyát, de nem volnának elzárva attól, hogy a háborúval és a békére való átmenettel kapcsolatos feladatokat, valamint az állami igazgatás rendes keretein kívül eső egyéb teendőket is vállaljanak és így részben tehermentesítsék, még pedig nem csak a parlamentben, hanem azon kívül is az egyes tárcák élén álló minisztereket.”²⁰⁰

Nem csak itthon, hanem alapvetően egész Európában bevett kormánytagsági forma a tárca nélküli miniszterség, ami általában különböző elnevezések alatt, de fontos szerepet játszanak az összkormányzati tevékenységben, mint a kormányzati döntéshozatalban, illetve koordinációs folyamatokban. Persze eltérő elnevezés alatt működnek hasonló tartalommal bíró funkciók, Franciaországban például az ilyen típusú feladatkörrel rendelkező minisztert hívják államminiszternek.²⁰¹ De a magyar megoldás esetében is egyes államminiszterek részben (szakpolitikai jellegű) tárca nélküli miniszterként is funkcionáltak a rendszerváltozást megelőzően.

Különböző intenzitással éltek ezzel a szervezeti megoldással az egyes történeti korszakok, illetve a rendszerváltozást követő magyar kormányok alatt is, szerencsésnek mondható megoldások mellett több sikertelen miniszteri tisztség felállítására is sor került, amit elsősorban a posztok instabilitása jelezhet a leginkább. Számos előnye és hátránya is lehet a különböző tárca nélküli miniszteri megoldásoknak, ezt a következő táblázat foglalja össze röviden.

¹⁹⁹ A kettős politikai célt, azaz a bevett szakpolitikai jellegű feladatok, portfóliók melletti direkt politikai jellegű, új feladatokkal való megbízást mutatja a törvény lábjegyzetében meghúzódo magyarázat, amely szerint a tárca nélküli miniszterekre „az állami igazgatás rendes keretei kívül eső egyéb teendőket is lehessen bízni, aminők lennének a például valamely különösebb fontosságú törvényjavaslatnak és az azzal összefüggő egyéb jogszabályoknak előkészítő munkálatai.” (Térffy Gyula (jegyzetekkel ellátta): Magyar Törvénytár. 1917. évi törvénycikkek, Budapest, 1918, Franklin Társulat, 43.o.) Ez a választójogi törvényjavaslat kidolgozása volt, ami az egész korszak egyik legjelentősebb politikai kérdésének tartható.

²⁰⁰ Térffy Gyula (jegyzetekkel ellátta): Magyar Törvénytár. 1917. évi törvénycikkek, Budapest, 1918, Franklin Társulat, 42.o.

²⁰¹ Berényi Sándor: A kormányzati döntés előkészítésének intézményi rendszere, különös tekintettel a kormányzati konzultatív mechanizmusra. In: Ficzer Lajos (szerk.): Tanulmányok a kormány döntési rendszeréről, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994, 32.o.

IV. táblázat

A tárca nélküli miniszterek kormányzati szerepének jellemzőbb előnyei és hátrányai egyes típusaik szerint

	<i>Előnyök</i>	<i>Hátrányok</i>
Mindkét típusú t.n. miniszter	<ul style="list-style-type: none"> Kormányzati pozíciók elosztásánál a koalíciós erőviszonyok finomításának eszköze lehet Néhány ilyen ideiglenes kinevezéssel elkerülhető egy stabil, hatékony kormányzati struktúra megbontása 	<ul style="list-style-type: none"> Túl sok ilyen miniszter az egész miniszteriális struktúrát destabilizálhatja Könnyebben létrehozhatnak ilyen posztot egy-egy politikus kormányon belül tartása céljából (a személyhez igazítják az intézményt)
Szakpolitikai jellegű t.n. miniszter	<ul style="list-style-type: none"> Egy minisztériumi háttérintézmény, illetve szakpolitikai terület fokozatos kiemelkedésének biztosítása Ágazatok között ide-oda sodródó területek ideiglenes kezelése, stabilizálása 	<ul style="list-style-type: none"> Kevésbé releváns terület – személyi vagy intézményi – lobbis hatására történő kiemelésének eszköze lehet Hosszabb távon akár a struktúrában történő stabilizálása helyett az adott terület bizonytalan pozíciójának megerősítése
Politikai jellegű t.n. miniszter	<ul style="list-style-type: none"> Megerősíthető vele az összkormányzati tevékenység Növelhető a kormányzás politikai jellege külön politikai feladatkörrel, amivel akár a kormányfő, akár az egész kormány is tehermentesíthető 	<ul style="list-style-type: none"> Torzíthat a koalíciós erőviszonyokon (pl. a gyenge koalíciós fél releváns tárca helyett látszattárcát kap, illetve a kormányzati szerkezet komolyabb átalakítása nélkül utólagosan „felrúgják” vele az erőviszonyokat) Túl sok felesleges politikai poszttal erőteljesen differenciálódhat belülről a kormány, ezzel feleslegesen tovább hierarchizálódhat

Az utóbbi évtizedek szabályozása szerint az egyetlen miniszter feladatkörébe sem tartozó feladat ellátására nevezhető ki tárca nélküli miniszter a magyar kormányban. A tevékenységük ellátásában a kormányzati koordinációért felelős miniszter által vezetett minisztériumban működő titkárság, kabinet, illetve meghatározott egyéb szervezeti egységek segítik.

III.1.6. Államminiszter

A magyar közjogi hagyomány alapján nem alakult ki az egyes megvalósult államminiszteri tisztségek esetében egységes gyakorlat. A különböző időszakokban kinevezett

államminiszterek feladat- és hatásköreik alapvetően ad hoc jellegűek voltak, az épp aktuális politikai helyzet, kormányzati teendők függvényében formálódtak, a folytonosság nem igazán volt jellemző erre a kormánytagsági formára. Egyes fontosabb jellemzőik így részben a kormányfő-helyettesek, illetve a tárca nélküli miniszterek megfelelő eseteinél már röviden érintve is lettek.

Az államminiszterek kinevezésére először 1945 után került sor Magyarországon, ami a választások után a kispártok mögé szorult két baloldali munkáspárt hatalmi törekvései következtében vált szükségessé. A szovjet politikai nyomás hatására megszületett ún. nagykoalíció terve már az FKGP választási sikerét megelőzően ismert volt, sőt azt például a későbbi kispárt miniszterelnök, Tildy Zoltán (1889-1961) is támogatta. Egyrészt előzetesen felosztották a tárcákat a négy jövőbeli koalíciós párt között a választásokat megelőzően, másrészt pedig kormányfő-helyettesi posztot is követeltek az MKP és az MSZDP részére. Mivel ezt a kispártok a magyar polgári kormányzati hagyományoktól idegennek tartották, végeredményben az ellenkezésük eredményeképp megszületett kompromisszum hasonló tartalmú tárca nélküli miniszterként funkcionáló államminiszterek beiktatását tette lehetővé.²⁰² Így egy, a hazai hagyományoktól teljesen idegen és mesterséges pozíció jött létre. Rákosi Mátyás (1892-1971) és Szakasits Árpád (1888-1965) mellett még a kispárt Dobi István (1898-1968) is kapott ilyen posztot, aki végül a gyakorlatban messze nem élt a pozícióval járó lehetőséggel, és ténylegesen is csak kvázi tárca nélküli miniszter maradt.

1952-ig működtek államminiszterek a magyar kormányban, illetve később a minisztertanácsban, a pozíciót politikailag mindig a legfajszínűsabb politikusok birtokolták a koalíciós kormányzást követően is, mint például Gerő Ernő (1898-1980). 1953-tól a kormány új, rendkívül hierarchikus belső struktúrája eredményeképpen létrehozta a minisztertanács első elnökhelyettese posztot is, amit 1956-ig a korábbi államminiszter, Gerő kapott meg. 1956-ban a forradalom napjaiban visszaállították az államminiszterséget, október végén három, majd november 2-án további hét politikuszt neveztek ki államminiszternek. A helyzet rendkívűliségéből fakadóan a szárnyaikat újra bontogató pártok között még nem konkrét tárcák lettek elosztva, így elsősorban politikai funkcióval bíró fontosabb politikusokat emeltek be a kormányba. A gyakorlatban ideje már nem is volt Nagy Imre kormányának a tényleges működésre.

²⁰² G. Vass István (szerk.): Tildy Zoltán kormányának minisztertanácsai jegyzőkönyvei. 1945. november 15.-1946. február 4. Magyar Országos Levéltár, Budapest, 2005, 16-18.o.

1956-ot követően még közel tíz évig éltek ezzel a közjogi lehetőséggel, és az állampárt legbefolyásosabb politikusai váltak államminiszterré (Marosán György (1908-1992), Kállai Gyula (1910-1996), Kádár János (1912-1989), majd Münnich Ferenc (1886-1967)), akár egyszerre többen is.

A posztok megszüntetését követően több mint húsz év elteltével, 1988 nyarán került újra államminiszter a magyar kormányba. Viszont Pozsgay Imre (1933-) államminiszteri kinevezését megelőzte Grósz Károly kormányfőségének elején a kormányzati struktúra átalakítása. Ekkor a korábban sokat kritizált, egy-egy szakpolitikai területhez tartozó miniszterek felett álló, igen nagy befolyással bíró öt minisztertanács elnökhelyettes kormánytagságának megszüntetésére is sor került.

Grósz igyekezett felszámolni a kormányzati működés belső, előnytelen, rossz hatásfokúnak mutakozó hierarchizáltságát, amiben nagy szerepük volt a minisztertanács-elnökhelyettes posztoknak és a kormánybizottságnak. Egy soklépcsős kormányzati struktúra alakult ki ugyanis a kormány–kormánybizottságok–miniszterelnök-helyettesek között, ezáltal pedig egyfajta kormányzati tehetetlenség alakult ki.²⁰³ Ráadásul a kormányfő-helyettesi, illetve a kormánybizottság elnöki poszt nem határolódott el megfelelően egymástól, ez további konfliktusforrásként szolgált a kormányzati döntéshozatalban.²⁰⁴ 1987 decemberétől mindössze két, a szakminiszterek munkájára kevesebb befolyással bíró kormányfő-helyettes lett kinevezve.

Pozsgay Imre, majd később Nyers Rezső (1923-) államminiszterré történő kinevezése azt mutatta, hogy a kormányfő-helyettesek mellé politikailag befolyásos embereket küldtek a kormányba, akik erősebb kormánytagoknak számítottak egy egyszerű tárca nélküli miniszternél. Az államminiszterek hatásköre viszont – a tárca nélküli miniszterekkel megegyezően – csak olyan területekre terjedt ki, amely nem tartozott más miniszter feladatkörébe, tehát például Nyers, aki a gazdasági reformkonceptió fejlesztésének döntéselőkészítéséért volt elsősorban felelős (2/1989. (I. 1.) MT rendelet), kevésbé nevezhető csúcsmíniszternek. Pozsgay mint társadalompolitikáért felelős államminiszternek a fő feladata (60/1988. (VII. 22.) MT. rendelet) pedig a kapcsolattartás volt egyrészt a hatalmi ágak között, az Országgyűlés és a kormány viszonyában, illetve a kormánynak a különböző társadalmi, érdekképviselői szervekkel történő együttműködése

²⁰³ A Lázár-kormány egyik miniszterének hasonlata szerint ez a döntésmechanizmus olyan volt, mint amikor a bíró „szétfütyüli” a mérkőzést. (Holló András: A kormányzati munka alapkérdései – miniszteri nézőpontból, Államigazgatási Szervezési Intézet, Budapest, 1987, 19.o.)

²⁰⁴ Dr. Ficzer Lajos: A miniszterek kormányzati kapcsolatrendszere és a miniszteri irányítása eszközei, Államigazgatási Szervezési Intézet, Budapest, 1987, 25.o.

területén. Ezek mellett a legfontosabb sajtóorgánumok feletti felügyelet gyakorlása, a kormány működésével összefüggő tájékoztatás ellátása, valamint a nemzetiségekkel kapcsolatos állami tevékenység koordinálása volt. Pozsgay alapvetően egy kisebb operatív stábbal végezte a koordináló jellegű munkáját.

Az államminiszteri kinevezések összességében mindig eseti jellegűek voltak Magyarországon. A tárca nélküli miniszteri megoldásokhoz hasonló pozíciók voltak, de jellemzően nagyobb politikai befolyással bírtak, sokszor összefüggésben a kormányfő helyettesítésével ellátandó feladatokkal. Végeredményben – amint a tisztségre jelöltek rekrutációja is mutatja – az államminiszterek elsődlegesen fontos politikai funkciót töltek be. Nem véletlen, hogy a rendszerváltozást követően a stabil kormányzás céljával az erős miniszterelnöki kormányzás megteremtésére törekedve a későbbiekben nem éltek ezzel a közjogi lehetőséggel.

III.1.7. Csúcsminiszter

A csúcsminiszter fogalma – mivel alkotmányjogi szempontból nehezen értelmezhető, inkább csak politológiaiból – alig definiálható, tartalmilag nehezen megragadható. Főként típusainak elhatárolásával írható körül jobban. Alapvetően a következő két főbb fajtája különböztethető meg a hazai gyakorlat alapján:

- 1) Minisztérium élén álló ún. csúcsminiszter
- 2) Tárca nélküli csúcsminiszter

1) Ez a nehezebben megragadható típusa, mivel egy minisztérium csúcsminisztériumként való értékelése igen relatív. A fogalom a kormányzati struktúrában horizontálisan bővülő kiterjesztésével együtt vertikálisan is egyre magasabb szinten értelmezhető:

- a. Kvázi „csúcsminiszternek” szokták nevezni egy adott szakpolitika esetében a többi tárca közül – méretében, jelentőségében – kiugró intézmény vezetőjét. (Ilyen volt – a koalíciós erőviszonyok szerint strukturált – a földművelésügyi és vidékfejlesztési ún. „csúcsminisztérium” 1998 után.)
- b. Vezetője egy olyan csúcsminisztériumnak, ahol egy adott szakpolitika esetében a fragmentált struktúra helyett egyetlen tárca alatt összpontosul minden jelentős, meghatározó ügykör, szakpolitikai feladatkör. (Pl. egy, az

összes gazdasági jellegű területen túl az egész gazdaságirányítást is maga alatt tudó gazdasági tárca.

- c. Egy kevés tagot számláló „kabinetkormány” tagjai, ahol az egymáshoz közelálló szakpolitikákhoz tartozó több ágazati szakminisztériumot összevonásokkal egy-egy nagyobb szuper- avagy csúcsmínisztériumban szervezik meg. Itt már nem egy, hanem több ilyen tárca is működik egyszerre a kormányban. A II. Orbán-kormány utáni struktúrája egyértelműen ide sorolható, ahol a humán és gazdasági kisebb és nagyobb ágazati politikák jelentős része egy-egy hatalmas szuperminisztériumban kerültek integrálásra.²⁰⁵ (De például a Fidesz 2006-os választásokat megelőző – de lege ferenda – elképzelése is hasonló jellegű volt.) Európában szintén általánosan elterjedt forma, hogy az egyes szakpolitikai ágakat irányító minisztériumok közötti koordináció kialakítása érdekében az ilyen szupertárcaikkal alakítsák ki a koordináció egy elsődleges szintjét.)²⁰⁶

2) A tárca nélküli típus esetében nincs háttérintézmény, hanem egyazon szakpolitikához tartozó – a gyakorlatban ilyen inkább a pénzügyi, gazdasági jellegű – miniszterek munkájának koordinálására, eredményesebbé tételére megszervezett kormányzati pozíció sorolható ebbe a kategóriába.

A hazai gyakorlatban de iure megvalósuló csúcsmíniszterséggel csak a két világháború közötti időszakban találkozhattunk.²⁰⁷ Ezek mind – különböző módon megszervezett – gazdasági csúcsmíniszterségek voltak, olyan tárca nélküli tisztségek, amelyek mögött nem állt komolyabb szervezeti háttér, legfeljebb a miniszter mellett néhány

²⁰⁵ A kormány állásfoglalása szerint is ezek az új szuperminisztériumok nem csúcsmínisztériumok. De a politikai önértékelésen túl politológia szempontból is részben problémásnak tűnik a kifejezés. Sárközy Tamás is például kihangsúlyozza, hogy erre a konstrukcióra az integrált tárca kifejezés a megfelelőbb, hiszen a csúcsmínisztériumok kiugranak társaik közül, miközben itt egyenrangú tárcákról van szó. Angyal Ágnes: Nem csúcsmínisztériumok lesznek Forrás: FigyelőNet {online}, http://www.fn.hu/belfold/20100429/nem_csucsminiszteriumok_lesznek/, 2010.04.29. Letöltés ideje: 2010. 09. 22.) Összességében viszont az egész kormányzati struktúrát nem fedik le ezek az új integrált minisztériumok, így valóban léteznek olyan szuperminisztériumok a kormányban, amelyek nagyságrendekkel nagyobbak és kiugranak a klasszikus formában tovább működő minisztériumok közül. (Például az egykori bázistárcaik közül a pénzügyi, igazságügyi tárca egy-egy nagyobb egységbe lett beolvasztva, amíg a honvédelmi vagy külügyi tárca megmaradt, sőt a szűkebb, rendészeti hatáskörrel rendelkező Belügyminisztériumot pedig visszaállították.)

²⁰⁶ Volt példa erre a tengerentúlon is, hiszen Nixon elnök például már 1971-ben öt szuperminisztérium létrehozását javasolta. Az ötlet akkor végül nem valósult meg. Az USA-ból akár még a roosevelti új kormányzati struktúra próbálkozását is itt meg lehet említeni.

²⁰⁷ Európában ebben az időszakban több helyen különböző formában is megvalósultak a gazdasági (csúcsmíniszterségek, például Németországban az 1920-as években jelentős szervezeti háttérrel is kiépítették a minisztérium mellé, az ún. gazdasági tanácsot.

szakértő működött. A t. n. csúcsminiszterek feladatköre – az azt szabályozó jogszabályok alapján – elsősorban az ország gazdaságpolitikájának egységes irányítása, illetve a gazdasági jellegű tárcák munkájának koordinálása volt. A tisztség minden esetben kifejezetten a kinevezett miniszter személyére lett szabva. A gyakorlatban emellett ez a kormányzati szerepkör szorosan összekapcsolódott a többes tárcabirtoklás intézményével is, hiszen a csúcsminiszter általában még egy plusz pénzügyi és/vagy gazdasági tárcát is „vitt”.

III.2. A kormánytagok helyettesei, a kormányzati rendszer kormányon kívüli fontosabb szereplői

Európában bevett szokás, hogy a miniszter egyik helyettese a politikai helyettese, aki a parlamenti kapcsolatokban segíti, illetve helyettesíti a minisztert, a másik pedig az adminisztratív, igazgatási jellegű ügyekben helyettesíti, ő közvetlenül a minisztériumi hierarchiában dolgozók munkájára támaszkodik.²⁰⁸

Magyarországon a kormánytagok helyettesítése, a miniszterek mögött álló közigazgatási hierarchia ugyanolyan formában hosszabb ideig stabilan soha nem tudott működni, a politikai és adminisztratív, szakmai helyettesek típusai, valamint számuk a legváltozatosabban alakult az évtizedek során.

III.2.1. Miniszterhelyettes

A miniszterhelyettes az államszocializmus korszakában szolgált a miniszter első számú helyettesítőjeként. Miniszterhelyettesnek nem igazgatási, illetve adminisztratív, hanem elsősorban politikai jellegű feladata volt a kormányzatban.

A szocializmus évtizedeiben a miniszterek helyettesítésére is a kormányzat horizontális dimenziójában szintén duális megoldással éltek. Amikor ugyanis 1951-ben megszüntették²⁰⁹ az államtitkári állásokat, akkor a miniszterhelyettesek az államtitkárok és a minisztériumi csoportfőnökök jogutódjává váltak. A miniszterhelyettesek így a minisztériumokban a minisztereknek alárendelten működtek, közülük az egyik a miniszter első helyettese volt, aki a miniszter tennivalóit annak akadályoztatása esetén ellátta. Kezdetben a miniszterhelyetteseket a minisztertanács javaslatára a NET nevezte ki, viszont az '56-os forradalom leverését követően a Kádár vezette Forradalmi Munkás-Paraszt

²⁰⁸ Ficzer Lajos (szerk.): Tanulmányok a kormány döntési rendszeréről, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994, 16.o.

²⁰⁹ 1951. évi 6. sz. tvr.

Kormányban már a miniszterelnök javaslatára²¹⁰ nevezték ki a miniszterhelyetteseket, illetve első helyetteseket. A személyzeti politika ilyen típusú centralizálásával a kormány politikai súlya és általában a kormányfő hatalma növekedett.

A rendszerváltozáskor miniszterhelyettesi tisztség nem maradt meg. Az első szabad választásokat követően több területen is elsősorban a szocializmust megelőző polgári időszakok tisztségeit, elnevezéseit, akár hasonló jellegű feladatköreit próbálták visszaállítani. Később a 2006-os választásokat követően merült fel a miniszterhelyettesi poszt ismételt felállítása. Az új kormányzati szerepfelfogásba beleillett ez az elképzelés is, hiszen – hasonlóan több más intézkedéshez – erősítette volna a kinevezés politikai jellegét, a struktúra hierarchikusságát, illetve általában a rendszerváltozás során kialakult intézményi megoldásokkal való szakítást. Habár a két koalíciós párt megegyezett az új, erős államtitkári pozíció miniszterhelyettesé történő átalakításában, végül az átnevezéshez szükséges alkotmánymódosításhoz nem tudta az ellenzék támogatását megszerezni. Így feladatkörében ugyan a politikai államtitkári pozíció átalakult, de miniszterhelyettesi elnevezést nem kaphatta meg. Pedig még a II. Gyurcsány-kormány felállítását megelőző koalíciós szerződés is a miniszterhelyettesi elnevezést használja.²¹¹ Talán az államszocializmus korszakához kötődő terminológia miatt sem támogatta az akkori ellenzék, illetve nem került még sor 2010-ben sem a cím használatára. Csak négy évvel később nyílt lehetőség arra, hogy parlamenti államtitkárok közül használhassák a miniszterhelyettes elnevezést is, ami érezteti a belső szervezeti hierarchia egyre hierarchikusabbá válását.

III.2.2. Államtitkár

Az államtitkároknak nem csak a típusai változtak, hanem a korszakonként ugyanazon elnevezés mögött eltérő felhatalmazással, más és más feladat- és jogkörökkel rendelkező tisztségek húzódtak meg. Az államtitkárok a miniszter általános helyetteseinek számítottak a polgári kormányzás megteremtődése óta. Feladatuk politikai, illetve igazgatási jellegű is lehetett, de mind számukban, mind kinevezésükben sokat változtak az évtizedek során.

²¹⁰ 1956. évi 24. sz. tvr.

²¹¹ A 2006-os koalíciós szerződésben a felek lefektették, hogyha a miniszterhelyettesi tisztség létrehozásáról szóló alkotmánymódosítást elutasítja az Országgyűlés, akkor politikai államtitkári tisztséget kell érteni alatta. Magyar Szocialista Párt – Szabad Demokraták Szövetsége - Magyar Liberális Párt: Koalíciós megállapodás a Magyar Szocialista Párt és a Szabad Demokraták Szövetsége – Magyar Liberális Párt között Forrás: http://www.miniszterelnok.hu/domain2/files/modules/module25/fileok/Koalicios_megallapodas.doc., Budapest, 2006.05.29. Letöltés ideje: 2010. 03.15.) A végeredményben a politikai államtitkár kifejezést a (jelzőtlenített) államtitkár váltotta fel.

III.2.2.1. Államtitkárok a rendszerváltozás előtt

A dualizmus idején, majd a két világháború között szintén jellemzően a minisztériumok egyes ügyosztályainak csoportjait összefogva, illetve azokból egy-egy kiemelkedő szakpolitikai részterület felett álltak az államtitkárok. Számuk változó volt, egy-egy minisztériumban általában egytől három vagy akár még több államtitkár is működhetett egyszerre. Ezek közül – nem minden minisztériumnál szükségszerűen – kinevezésre kerülhetett az államtitkárok egyike a miniszter állandó helyettesévé, azaz egyben kifejezetten politikai funkciót is betöltő személlyé válhatott. Nem szükségszerűen fedte le a minisztérium összes államtitkára a minisztérium valamennyi ügyosztályának felügyeletét. A minisztériumok egyes részegységei feletti ún. felügyeleti jogköröket nem minden esetben államtitkári jogállású személy, hanem a hierarchiában alatta álló osztályvezető, akkori terminológiával: osztályfőnök gyakorolta.²¹² Az államtitkárok helyzete és száma tehát a legváltozatosabban alakult az évtizedek során, az egyik végletre példa a gazdasági világválság idején Károlyi Gyula (1871-1947) kormányzása alatt – a miniszterelnökségen működő kivételével – a politikai államtitkári pozíciók felszámolása. Ezeket az államtitkári posztokat Gömbös kinevezése után miniszterelnökként visszaállította.²¹³

A polgári korszakok államtitkári formációihoz képest sok változás történt a szocializmus évtizedeiben. Az államtitkári poszt megszüntetését követően a szocializmus reformidőszaka hozott csupán változást. Az államtitkárokat csak az 1960-as évek legvégén hozták vissza a közjogi intézményrendszerbe, habár a polgári időszakokhoz képest jelentősen eltérő megoldások keretében.

Az államtitkári tisztség újbóli intézményesítését az 1968. 5. sz. tvr. szabályozta. Az alkotmány rendelkezése alapján az államtitkárokat az Elnöki Tanács nevezte ki és hasonlóan a miniszterekhez, ők sem lehettek az Elnöki Tanács tagjai. Két típusú államtitkári pozíciót különböztetett meg az akkori szabályozás, a minisztériumit, illetve az országos hatáskörű szerv élén állót.

1972-ig még nem neveztek ki minisztériumi államtitkárt. Az államtitkárok súlyát mutatja, kvázi tárca nélküli miniszteri pozícióját, hogy az Országgyűlésben interpellálhatóak voltak. Többek között államtitkár állt az Országos Anyag- és Árhivatal, az

²¹² Az osztályfőnökök akár kvázi címzetes államtitkárokként is ki lehettek nevezve.

²¹³ Gergely Jenő (szerk.): Gömbös Gyula hatalomra kerülése és kormányzása 1932-1936. Antal István sajtófőnök emlékirata, Budapest, Palatinus, 2004, 122-128.o.

Országos Vízügyi Hivatal, a Központi Statisztikai Hivatal, az Állami Egyházügyi Hivatal, a Minisztertanács Tanácsi Hivatala és a Minisztertanács Tájékoztatási Hivatalának az élén.²¹⁴

A tisztség közjogi szabályozása tehát kettős jelleget adott az államtitkárok kormányzaton belüli pozícióját illetően a konszolidált Kádár-korszakban. Egyrészt mintegy tárca nélküli miniszteri típusú államtitkárok is ki lettek nevezve a kormányban, másrészt pedig a klasszikus értelemben vett, a minisztert helyettesítő államtitkárok is dolgoztak.

A kormánytagok és az államtitkárok jogállásáról szóló, ebben az időszakban hatályos – törvényben (1973. évi III. tv.) a minisztertanács tagjai és az államtitkárok jogai a taxatív felsorolásnál is szinte megegyeznek, az országos hatáskörű szerv vezetésével megbízott (tárca nélküli) államtitkárokat az alájuk tartozó területeknél ugyanazon jogok illették meg, mint a minisztereket a vezetésük alá tartozó államigazgatási ág esetében. De még a minisztert helyettesítő klasszikus államtitkárt is a kormányülésen ugyanolyan szavazati jog illette meg, ha a minisztert helyettesítette. A miniszteri rangú államtitkár viszont abban különbözött például a teljes értékű minisztertársától, hogy a felelőssége csak a jogszabályok végrehajtására, valamint a hozzájuk tartozó államigazgatási terület vezetésére, illetve az alájuk rendelt szervek irányítására terjedt ki, viszont a minisztertanács testületi működéséért csak a miniszterek voltak felelősek. (A minisztériumi államtitkár pedig értelemszerűen a minisztériumot vezető miniszternek is felelősséggel tartozott.) Azaz a miniszteri szintű államtitkárok az összkormányzati munkáért, a kormány átfogó politikai tevékenységéért már nem voltak felelősek, megmaradtak inkább ágazati érdekkijáró típusú szereplőnek, ami amúgy a miniszterek pozícióját is jellemezte általában a kormányon belül.

A minisztériumi államtitkárok egyértelműen a miniszter általános helyettesének számítottak, például a bizalmi szavazás intézményének bevezetését²¹⁵ követően a kormány tagjainak és az államtitkárok jogállásáról szóló törvénymódosítás (1989. évi IX. tv.) leszögezi, hogy ha a bizalom megvonása következtében megszűnik a miniszter megbízatása, akkor az új miniszter beiktatásáig az államtitkár mint a miniszter általános helyettese látja el a volt miniszter feladatait. Több államtitkár esetében pedig a kormány által kijelölt személy lesz a helyettesítő államtitkár.

²¹⁴ Ádám Antal: A Minisztertanács jogállása és főbb feladatai a módosított alkotmány alapján. In: Jogtudományi Közlöny, 1972/12.sz., 617.o.

²¹⁵ 1989 tavaszán az 1989. évi. VIII. tv. módosította az alkotmányt ebben a kérdéskörben.

III.2.2.2. Államtitkárok típusai a rendszerváltozást követően

A rendszerváltozás után teljesen új szemléletmód szerint kívánták a miniszter helyettesítését, illetve a minisztérium felsővezetésének a szerkezetét megoldani. Az elsődleges cél a politika és a közigazgatás határozott szétválasztása, a két szféra közötti éles cezúra meghúzása ennek ellenére mégsem sikerült. Ez a probléma az utóbbi két évtizedben végig áthatotta a kormányzati politikát. Az újonnan kialakított struktúrában a miniszter politikai helyettese a politikai államtitkár lett, majd minisztériumi struktúrában a szakmai igazgatás csúcsán a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkárok követték.

Habár egy-egy minisztérium élén a miniszter – politikai államtitkár – közigazgatási államtitkár – helyettes államtitkár szerkezet egyfajta hierarchiát mutatott, mégis elvben a politikai és a közigazgatási államtitkár között az eredeti 1990-es szabályozás még nem állított fel különösebb rangsort, mivel az előbbit inkább parlamenti államtitkárként fogta fel és a minisztert helyettesítő jogköre elsősorban az országgyűlési munkára korlátozódott. A későbbi változások viszont tovább erősítették a politikai államtitkárok súlyát a közigazgatással szemben. Ennek ellenére a miniszter egyedi esetben a közigazgatási államtitkárt is kijelölhette helyettesítésre. A kinevezett államtitkárok helyzete még komplexebb volt azzal, hogy az 1997-2002 közötti időszakot leszámítva címzetes államtitkárok is ki lehettek nevezve, akiknek a megbízatása szintén politikai jellegű volt. Az intézmény 1997-es megszűnését követően viszont helyettük lehetőség nyílt meghatározott feladatra politikai államtitkárok kinevezése. Ettől függetlenül nem vált minden minisztérium működésében általános és bevett gyakorlattá, hogy egy-egy minisztériumban akár több politikai államtitkár is párhuzamosan dolgozzon. 2002 után még visszahozták a címzetes államtitkár funkcióját a közjogi berendezkedésbe, viszont már nem politikai, hanem szakmai vezetőként.²¹⁶

Teljes átalakulást hozott a 2006-os ún. státustörvény (LVII. tv.). Az új szabályozás hatására nem csak a korábbi tisztségeket számolták fel, hanem a politikum és a bürokrácia közötti – az eredeti elképzeléssel szemben jelentős mértékben elmosódott – határvonalat is. A korábbi struktúrával szemben az egész közigazgatási felsővezetés politikai kinevezetté vált, ezzel és általában a kinevezési gyakorlat centralizálásával pedig tovább növelték a kormányfő politikai súlyát. Az új hierarchiában átalakultak az államtitkárok típusai és funkciói. A korábbi politikai államtitkárból „jelzőtlenített” államtitkár lett, amíg a megszüntetett közigazgatási és helyettes államtitkárok feladatköreinek jelentős mértékű

²¹⁶ Müller György: Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon. Antalltól Gyurcsányig, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 242-246.o.

összevonásával egy új államtitkári forma, a szakállamtitkárok kerültek beiktatásra. A rendszerből kiesett közigazgatási államtitkárok mögött maradt úrt igyekeztek később a II. Gyurcsány-kormány alatt azzal kipótolni, hogy a szakállamtitkárok közül az első számú koordinációs feladatkörrel is megbízott szakállamtitkár kiemelésre kerülhetett, akinek elsősorban a többi szakállamtitkár munkáját kellett összefognia, és részben átvették a korábbi közigazgatási államtitkárok funkcióit.

A 2006-os átalakulások egyik fontos célja az államtitkárok számának csökkentése volt, az „egy minisztérium egy államtitkár” koncepció nem sokáig volt tartható és a 2008-as koalíciós szakítást követően a MEH mellett a többi minisztériumban is a fontosabb ágazatok egybefogására újabb államtitkárt lehetett beiktatni, ezzel ismételten növekedésnek indult a számuk.

A 2010-es kormányváltást követően elviekben a 2006-ot megelőző szerkezet szellemiségéhez tértek vissza. A kormányzati rendszeren belüli politikai és közigazgatási vezetés elválasztása hasonló lett a rendszerváltozás utáni időszak megoldásához, mégis az államtitkári struktúra egy új változatot mutat. Az átalakítás legfontosabb eleme a közigazgatási államtitkári intézmény visszahozatala, ők a korábbiaknak megfelelően a minisztérium legmagasabb rangú szakmai irányításáért felelős vezetői. A régi politikai, majd jelzőtlenített államtitkárból a tényleges feladatát tekintve helytálló elnevezést kapó parlamenti államtitkár lett.

A szakállamtitkári rendszer megszüntetésével nem csak a közigazgatási államtitkárok, hanem a helyettes államtitkárok is újra megjelentek a rendszerben. A kormányzati struktúra egyetlen igazán új eleme, a „jelzősített”, azaz ágazatpolitikáért felelős államtitkári intézmény bevezetése, amely egyértelműen a több szinten zajló kormányzás szükséges velejárója. Ezek az államtitkárok különböző számban találhatók meg egy-egy minisztériumon belül, annak függvényében, hogy hány nagyobb szakpolitikai terület, korábban akár önálló minisztériumként megszervezett ágazat került integrálásra egy-egy ilyen szupertárca esetében. Az általuk vezetett szakpolitikai terület elnevezésével bíró államtitkárokat akár kisminisztereknek vagy alminisztereknek is nevezhetnénk, politikai súlyuk, arányuk tekintetében a miniszterekkel való kapcsolatuk hasonló, mint a brit senior és junior miniszterek esetében.

III.2.3. Kormánybiztos

A kormánybiztosokról általánosságban elmondható, hogy a kormány ügyrendje szerint meghatározott feladatok ellátására létrehozott, a kormány belső szerveként működő intézményeknek tekinthetők. A minisztériumi tevékenységi körbe nem illeszthető, speciális, általában ágazatközi feladatok intézésére létrehozható intézmény a kormánybiztos. A kormánybiztos a feladatkörében a kormány nevében jár el, tevékenységéről a kormánynak beszámol.²¹⁷

Történeti fejlődését tekintve számos változáson esett át az intézmény. Elsősorban nem állandó jelleggel fennálló feladat megoldására neveztek ki már az első felelős magyar kormány megalakulásától kezdve kormánybiztosokat. Előfordulhatott, hogy a rendkívüli, ideiglenes jelleggel felállított kormánybiztosi intézmény által ellátott feladatok hosszabb távon a kormányzati politika rendes, állandó ügykörévé alakultak át, ezzel pedig akár a miniszteri struktúra szerves részévé is válhattak.²¹⁸

Számtalan kormánybiztosi kinevezésre került sor az utóbbi másfél évszázadban más-más tartalommal és funkcióval; a legkülönbébb szakpolitikai kérdéskörök mentén alkalmazták ezt az intézményi megoldást. A rendszerváltozás után is számuk változó volt az egymást követő kormányokban. Ezen a területen szintén a 2006-os választások után születtek jelentős változások. Egyrészt az államtitkárok, tárca nélküli miniszterek számához hasonlóan a kormánybiztosok számát is behatárolták (legfeljebb három főben), e mellett természetesen a kinevezésük időtartama szintén továbbra is maximalizálva lett két évben (a megbízatás meghosszabbításának lehetősége nélkül). Tartalmilag is teljesen más értékkel töltötték fel a kormánybiztosi megbízatásokat, a korábbi szokással szemben sokkal súlyosabb feladatkörökkel látták el a három új kormánybiztost 2006 nyarától. Nem véletlenül kettő kormánybiztosi megbízatás 2007 után szintén a miniszteri struktúra rendes részévé vált, két korábbi kormánybiztosból miniszter lett. Ezt követően a kormánybiztosi

²¹⁷ Berényi az első kormányzati ciklus végén – az akkori hatályos jog szerint – a kormánybiztosi intézmény értékelésekor azt a Miniszterelnöki Hivatal alá sorolja be egyes országos hatáskörű szervek vezetőivel egyetemben. (Berényi Sándor: A kormányzati döntés előkészítésének intézményi rendszere, különös tekintettel a kormányzati konzultatív mechanizmusra. In: Ficzer Lajos (szerk.): Tanulmányok a kormány döntési rendszeréről, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994, 31.o.)

²¹⁸ „A minisztérium [értsd: kormány] feladatainak fentebb érintett megnövekedése indokoltá teszi, hogy a tárca nélküli miniszterek a háborúval és a békére való átmenettel összefüggő teendőket végezhesse, és ekképpen az is elérhető legyen, hogy ilyen ideiglenes természetű állami feladatokat, amelyek eddig leginkább kormánybiztos kirendelésével oldottak meg, miniszteri felelősség mellett működő miniszter valósítson meg.” (In: Térfy Gyula (jegyzetekkel ellátta): Magyar Törvénytár. 1917.évi törvények, Budapest, 1918, Franklin Társulat, 43.o.)

kinevezések a korábbi trendeknek megfelelően klasszikus, szűkebb feladatkörrel történtek meg.²¹⁹

Az intézmény kormányzati rendszerben betöltött szerepe a többi szereplőhöz hasonlóan rendkívül változatosan alakult az utóbbi években. Az átalakulásokkal együtt felmerülő politikai felelősséggel kapcsolatos kérdésekről a későbbiekben még szó lesz.

Részben módosult a 2010-es átalakításokkal együtt a kormánybiztosi intézmény. A számuk nem behatárolt, de sokkal fontosabb, hogy a kormányzati koordinációért felelős közigazgatási miniszter javaslatára nevezik ki őket, habár továbbra is a miniszterelnök irányítja a tevékenységüket. Ez a kormányfő mindennapi kormányzástól történő távolodását mutatja, nem pedig a kormánybiztos szerepének gyengülését. Éppen ellenkezőleg, súlya inkább növekedett például azzal, hogy a korábbi szabályozással ellentétben a kormányzati munka összefogásáért felelős minisztériumban a munkáját támogató titkárságot már nem szakállamtitkári (azaz 2010-et követően helyettes államtitkári), hanem államtitkári titkárság szabályai szerint kellett megszervezni. A kormánybiztosnak a kormány irányítása alá tartozó szervek vezetői stb. tevékenysége feletti irányítási jogkörrel történő felruházása szintén kormányrendelettel történt, nem pedig miniszterelnöki rendelettel.

Látható a kormánybiztosok rekrutációján, illetve az intézmény jogköreit szabályozó jogszabály jogforrási hierarchiából eredő helyzetéből, hogy a miniszterelnök kormánytól való elszakadását mindez erősíti. De hasonló hatással bír a kormányfő politikai pozíciójára az is, hogy a korábbi miniszteri biztosok helyett miniszterelnöki biztos funkciók létrehozására került sor 2010-et követően. A miniszterelnöki biztos feladata nem lehet összkormányzati jellegű, kinevezése pedig a miniszterelnöktől függ, de nem kormányrendeletben, hanem a kormánybiztosok régebbi szabályozásához hasonlóan miniszterelnöki rendeletben szabályozzák a jogkörüket. Természetesen a KIM helyett a Miniszterelnökséghez tartoznak szervezetileg.

A 2010-es kormányváltást követően számos új kormánybiztos kinevezésére sor került. Ezeknek a relatíve nagyobb számú megjelenése összefüggésben lehet a kormányzás új jellegével is. Hiszen a radikálisan kisebb létszámú kormány, illetve – egyet leszámítva – a tárca nélküli miniszterek hiányából eredő, bizonyos területeken megjelenő túlkonzentráció könnyen generálhat igényt több biztos kinevezésére.²²⁰

²¹⁹ Müller György: Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon. Antalltól Gyurcsányig, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 113-114.o.

²²⁰ Sárközy Tamás ezt a gondolatot megfordítva úgy értékelte az aránylag magasabb létszámú biztosok megjelenését, hogy az egyes integrált minisztériumok túlméretezéséből fakadhat és éppen ezeknek a minisztériumok szétszakadásának az első jelei. Úgy mérlegelt, hogy a ciklus közepére két új minisztérium

III.3. A kormány és a kormányon belüli intézmények, szervek, formális és informális fórumok, konzultatív eljárások és egyéb együttműködési formák

A kormány és belső működésének rövid áttekintése mellett, ahhoz kötődően a legfontosabb döntéshozatali, illetve -előkészítő fórumok és eljárási folyamatok értékelésére kerül sor. A kormány mellett, azon belül számos formális, jogilag is szabályozott eljárásokhoz kötődő intézmény működik, ezek időben sokat változtak, számos intézményi forma a történelem során megszűnt. Ezen kívül léteznek elkülönült intézmény nélküli, kormányzati eljárások is, elsősorban informális konzultatív eljárások, együttműködési formák. Több felosztás szerint lehet tipologizálni a kormány, illetve általában az azon túli kormányzati konzultatív mechanizmust átölelő intézményi keretet is.²²¹ A továbbiakban a kormányon belül működő, illetve a kormányon túli, az egész kormányzathoz fűződő fontosabb intézmények közötti felosztás kerül alkalmazásra. Külön ki lesznek emelve a kormányzat politikai legitimitása, illetve a hatalommegosztás értékének érvényesülése szempontjából azok az intézményi megoldások, amelyek részben korlátozzák a kormány döntési kompetenciáját. Mindez természetesen szintén történelmi összehasonlítás keretében egyes már nem működő intézményekre is ki lesz terjesztve.

megszületése várható is lesz. (Duna TV: Sárközy: a magyar gazdaság ekkora közzsférát nem tud eltartani, In: Világgazdaság [online], <http://www.vilaggazdasag.hu/gazdasag/gazdasagpolitika/sarkozy-a-magyar-gazdasag-ekkor-kozszferat-nem-tud-eltartani-323622>, 2010.08.03. Letöltés ideje: 2010. 09. 22.) A logikus vízió ellenére még a legheterogénebb integrált tárca, az egységes humán minisztérium is egységes maradt a következő ciklusban is.

²²¹Berényi szerint a kormányzati konzultatív mechanizmus funkciói közé tartozik nem csak a döntések előkészítése, a konszenzuson alapuló koordináció, hanem magában a kormányzati tevékenységben való participáció is. Így pedig végeredményben a szűken értelmezett kormányzati döntéshozatalnak is szerves része, hiszen például aktívan szerepet játszhatnak egyes ilyen típusú intézmények vétőjogukkal a tényleges döntéshozatal kimenetelében is. A konzultatív eljárásokat és intézményeit két nagyobb típusra osztja: az informális mellett formális konzultatív eljárásra. A formális viszont elkülönült intézmény nélküli és elkülönült intézmények keretében működő eljárásokra bontható. Az utóbbin belül lehetnek kormánybizottságok vagy kormányzati testületek, ún. nagytanácsok vagy bizottságok (ad hoc és állandó bizottságok), időszaki tanácskozások, szakértői agytrösztök, valamint stratégiai tervező csoportok. A kormányzati szintű döntéselőkészítésben résztvevő testületek két nagyobb csoportja közül az egyik a belső koordinációt megalósító integratív, a másik a külső kormány- vagy kormányzati szintű konzultatív testületek. Az előbbin belül meg lehet különböztetni a belső globális integratív testületeket (kabinet, kormánybizottság, államtitkári értekezletek, tárcaközi bizottságok), valamint belső szektoriális integratív konzultatív testületeket (kollégiumok, tanácsadó testületek). Az utóbbi pedig lehet külső globális integratív konzultatív testület (például a nagytanácsok), illetve belső szektoriális integratív konzultatív testület (ún. bizottságok). (Berényi Sándor: A kormányzati döntés előkészítésének intézményi rendszere, különös tekintettel a kormányzati konzultatív mechanizmusra. In: Ficzer Lajos (szerk.): Tanulmányok a kormány döntési rendszeréről, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994.)

III.3.1. A Kormány

A kormány definiálására számos meghatározást felsorolhatnánk. Ha csak közigazgatási szempontból tekintenénk rá, akkor definiálható úgy, hogy: „[a] kormány a közigazgatás csúcsán elhelyezkedő, kormányzati tevékenységet végző, a közigazgatási szervek tevékenységét irányító, igazgató és koordináló szerv.”²²²

Politológiai szemszögből szemlélve a kormánynak egy másik fontos szerepe is előtérbe kerül. A kormány ugyanis a politikai élet középpontjában áll, mivel a politikai intézményrendszernek és az állami döntéshozatalnak egyszerre válik a központi szereplőjévé.²²³ Ha a már részletesebben is ismertetett hatalommegosztás elvéből bontjuk ki a lényegét, illetve a kettős természetét hangsúlyozzuk, akkor a következőképpen fogalmazhatunk: „[a magyar Kormány] a hatalommegosztás elvéből kiindulva – a végrehajtó hatalom csúcsszerve, amely egyrészt kormányzati tevékenységet végez, másrészt pedig irányítja a közigazgatást, mint annak legfelsőbb, általános hatáskörű szerve.”²²⁴

A kormánytagok egyes típusainak korábbi bemutatása után a továbbiakban a kormánynak mint testületnek a működését vázolnánk fel, illetve a kormányon belüli, az egyes kormánytagok csoportjai által alkotott fontosabb formális és informális intézményeket tekintenénk át. A kormány belső hatalommegosztásának értékeléséhez az egyes intézmények működéséből eredő kormányon belüli aszimmetrikus hatalmi viszonyokat érdemes nem csak közjogi, hanem politológiai szempontból is megvizsgálni. Számos szervezeti megoldás megszűnt vagy átalakult az évtizedek során, de a jelenlegi intézmények mellett a régebbiek értékelése is fontos, hiszen a kormány folyamatosan változó belső differenciáltságát, hierarchiáját ezek határozták meg. Hasonlóan a kormány egyes tagjainak bemutatásához, a belső intézményeknél is nem csak a kormány szűkebb testületéhez kapcsolódó, hanem a tágabb értelemben vett kormányhoz, a kormányzathoz kötődő intézményeket is röviden áttekintjük.

III.3.1.1. A kormány működése a rendszerváltozásig

A magyar kormány elnevezése a politikai változásokkal együtt folyamatosan változott az évtizedek során.²²⁵ A hivatalos elnevezések mellett már 1848-tól a neve a mindennapi

²²² Ficzer Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog. Általános rész, Osiris Kiadó, Budapest, 2000, 146.o.

²²³ Körösnéyi András – Török Gábor – Tóth Csaba: A magyar politikai rendszer, Osiris Kiadó, Budapest, 2005, 371.o.

²²⁴ Dudás Ferenc – Hazafi Zoltán: Közigazgatási Almanach (A magyar közigazgatási szervek rendszere), Novorg, Budapest, 1996, 37.o.

²²⁵ A mindenkor kormány elnevezése, követve a politikai rendszerváltozásokat, folyamatosan változott. Kezdetben általában Minisztérium, illetve összminisztérium melletti minisztertanács terminust 1918 őszétől

nyelvezetben a kormány volt. Viszont a miniszterek testületi szervét működésében minisztertanácsnak nevezték.²²⁶ A két kifejezés eredetileg váltakozó használata jól ábrázolja a két fajta megközelítést is, ami szerint vizsgálhatjuk a végrehajtás csúcsszervét. A kormány testületként mint statikus állapotában lévő szerv, illetve mint működésben lévő intézmény pedig minisztertanácsként funkcionál. Ezen kettős jelleg figyelembevételével tekintjük át röviden a magyar kormány működésének több mint másfél évszázados történelmét, hiszen az utóbbi oldala mutatja meg a tényleges szociológiai karaktereit, belső differenciáltságát.

Az első független magyar felelős kormány 1848-ban, a polgári fejlődés eredményeképpen született meg. A felelős magyar kormány működését mindenekelőtt az 1848. III. tc., illetve későbbiekben maga az alkotmányos gyakorlat alakította.²²⁷ Olyan többségi kormányzás jött létre, ahol a hatalmat az államfő és a kormány együtt gyakorolta.²²⁸ A törvény rendezte a kormány és az Országgyűlés kapcsolatát is. Eszerint a miniszterek részt vehettek az Országgyűlés mindkét házának munkájában, viszont ha meghívták rá őket, akkor kötelesek is voltak elmenni. Fontos eleme a két hatalmi ág kapcsolatában, hogy a kormány ekkor még nem rendelkezett önálló jogalkotási hatáskörrel,

hivatalosan a Kormány, illetve a Népkefny kormány váltotta. A proletárdiktatúra során Forradalmi Kormányzótanácsra változott a testület, majd visszatértek a Kormány, illetve Minisztertanács kifejezéshez. Bár hivatalos terminológiában (pl. 1920. I. tv.) mindig használatos volt a felelős magyar minisztériumnak a kormány szinonimájaként történő használata. 1944 decemberében Ideiglenes Nemzeti Kormány elnevezést kapta meg. A '45-ös választások után megint a kormány kifejezést használták, de a minisztérium kifejezés még ekkor sem kopott ki teljesen, maga például a 1945. XI. tc. használja még a magyar felelős minisztérium fordulatot. 1949-től szovjet mintára a Minisztertanács elnevezés terjedt el. 1956 novemberétől használatos Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány elnevezést az 1972-es átfogóbb alkotmánymódosítás által visszahozott Magyar Népköztársaság Minisztertanácsa váltotta. A rendszerváltozás során végül a Magyar Köztársaság (az új Alaptörvénnyel pedig Magyarország) Kormánya, azaz egyszerűen a Kormány elnevezés vált hivatalossá.

²²⁶ Csizmadia Andor: A kormányzás egyes kérdései a felszabadulás előtt, Főirány Programirodája, Budapest, 1983, 161.o.

²²⁷ A polgári átalakulás idejében, 1848-ban nagy vita alakult ki Madarász László és Deák Ferenc között az új rendszer alkotmányos legitimációjáról. Madarász ugyanis a jogilag hatályban lévő alkotmányra hivatkozva, pontosabban II. Ulászló 1507. évi törvényeinek alkalmazását indítványozta, ezzel is a jogfolytonosságra kívánta helyezni a hangsúlyt. Az 1507. évi V. tc. ugyanis megerősítette a korábban felállított magyar tanácsosi rendszert, a tanácsosok véleményének kötelező kikérését, valamint az Országgyűlés jogát a tanácsosok felelősségre vonására, ha azok rossz tanácsokat adnának. Az utóbbiból valós gyakorlat soha nem lett. Végül Deák elképzelése győzött, mely szerint nem a corpus juris elavult részére kell hivatkozni, hanem a miniszteri felelősség új szabályozását kell megteremteni. Ennek gyümölcse lett az 1848. III. tc. (Polner Ödön: A végrehajtó hatalom a magyar alkotmányban, Budapest, 1893, 84-85.o.)

²²⁸ 1848. III. tc. rendelkezése szerint az uralkodó, illetve távollétében a nádor és a királyi helytartó a független magyar minisztérium által gyakorolják a hatalmat. Bármelyik rendeletük, parancsolatuk, határozatuk, valamint kinevezésük csak a Buda-Pesten székelő miniszterek valamelyikének aláírásával vált érvényessé. A Kiegyezés ezen a területen is erősítette a kormány testületi jellegét, hiszen az 1867. VII. tc. szerint „a végrehajtó hatalmat, a törvények és az alkotmány alapján a magyar ministerium által személyesen gyakorolja.” (Csizmadia Andor: A kormányzás egyes kérdései a felszabadulás előtt, Főirány Programirodája, Budapest, 1983, 29.o.)

hanem csak a kormányfő adhatott ki rendeleteket a kormány szintű feladatok megvalósítása érdekében.²²⁹

A minisztertanácson az elnöklés joga elvben a királyt vagy a nádort, s csak ezek jelen nem létében illette meg a miniszterelnököt.²³⁰ Az 1867. évi VII. tc. mivel megszüntette a nádor helytartói minőségét, így a minisztertanácson az elnöki tisztelet kivételesen az uralkodó, rendesen, általános esetben pedig a miniszterelnök tölthette be, s habár tagjai közé az összes miniszter tartozott, de a közös miniszterek ki voltak zárva.²³¹ A király, később pedig a kormányzó mint államfő a végrehajtó hatalom részeseként a kormánnyal együtt, azon keresztül gyakorolta a hatalmat, viszont fontosabb eseményekkor ők is részt vettek a kormányülésen. Ekkor viszont, mert ők nem egyszerű miniszterek voltak, illetve nem a miniszterelnök, hanem az államfő vezetése²³² alatt folyt a kormányülés, azt koronatanácsnak, a két világháború között pedig kormányzótanácsnak nevezték.²³³

²²⁹ Később a magyar Országgyűlés többször adott felhatalmazást a kormánynak a törvényhozás hatáskörébe tartozó feladatok ellátására is: az 1924. IV. tc. gazdasági, az 1939. II. tc. pedig honvédelmi ügyekben hatalmazta fel a kormányt ilyen típusú rendeletalkotásra. (Fülöp Gyula-Cserny Ákos: A végrehajtó hatalom és a helyi- területi önkormányzatok alkotmányos szabályozása, BKÁE Államigazgatási Kar, Budapest, 2002, 10.o.)

²³⁰ Megemlítendő, hogy a polgári kormányzás hajnalán a végrehajtó hatalom szempontjából a kormányzati hatalom csúcsának egy rendkívüli, eseti intézményi formája volt a Honvédelmi Bizottmány, amely 1848. szeptember végétől ideiglenesen, majd véglegesen az ország teljhatalmú, kvázi kormányává alakult át. Igen széles mozgástérrel bírt, hiszen a valóságban a forradalmi, rendkívüli helyzet következtében az Országgyűlés csak helyeselte az intézkedéseit. A Honvédelmi Bizottmánynak a megalakulásakor a kormányhoz hasonlóan szintén kilenc tagja volt Kossuth Lajos vezetése alatt, aki az erősnek látszó miniszteri kormány vonzó szerkezete következtében inkább a Bizottmányt próbálta a kormány mintájára átszabni, közben tagjainak a hatáskörét a miniszteriális struktúrát letükrözve kezdte kijelölni. 1849 májusában a Szemere-kormány létrejöttével a testület körül jelentős hatalom összpontosult, a kormányzó-elnöknek a detronizációt követően nem lett teljesen letisztítva a jogköre és mivel Kossuth végül közvetlenül nem vehetett részt a kormányzásban, kisebb hatalma lett, mint a Bizottmány élén. (Csizmadia Andor: A kormányzás egyes kérdései a felszabadulás előtt, Főirány Programirodája, Budapest, 1983, 42-48.o.) A kormány ezzel visszanyerte eredeti súlyát a végrehajtásban.

²³¹ Meznerics Iván: A magyar közigazgatás szervei, 1867-1937, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1937, 33.o.

²³² Csak összehasonlításképp például Nagy-Britanniában nemhogy a XX. században nem volt gyakorlati szerepe az uralkodónak a kormány működésében, hanem már a XVIII. század elején, a Hannover-ház trónra kerülésével az uralkodók nem nagyon mutattak érdeklődést a Szigetország belügyei iránt. Sir Robert Walpole (1676-1745), akit elsőként neveztek Prime Ministernek (1721-42) is, fontos szerepet töltött be abban, hogy a tényleges hatalmi súly az uralkodóról a kormányra tevődje át. (Thomas, Graham P.: Prime Minister and the Cabinet Today, Manchester University Press, Manchester, 1998, 1.o.) A modern kormányzás kialakulásában az igazi változás 1717-től állt be, amikor megszűnt a király személyes jelenlétében zajló ülés, utoljára pedig 1784-ben jelent meg az uralkodó kormányülésen. A XIX. századtól pedig megjelent már a modern kabinetrendszer is. (Henessy, Peter: Cabinet, Basil Blackwell, 1986, 1-2.o.) A XX. században pedig brit uralkodónak legfeljebb csak egy-két konkrét ügyben nőhetett meg a tényleges politikai súlya. Elvben csak ratifikálja a kettős (először a párt belső, majd a választók által szerzett) legitimációjú kormányfőt, viszont speciális esetben, ha a kettő közül valamelyik hiányzik, akkor az uralkodó szerepe és befolyása megnő. Erre két példa is adódott a két világháború között. (Mény, Yves – Knapp, Andrew: Government and Politics in Western Europe; Britain, France, Italy, Germany, Oxford University Press, Oxford, 1998, 242-243.o.)

²³³ Csizmadia Andor: A kormányzás egyes kérdései a felszabadulás előtt, Főirány Programirodája, Budapest, 1983, 161.o.

A kormány elé kerülő feladatok, illetve a kormány hatásköre a gazdasági-társadalmi fejlődéssel párhuzamosan a politikai élet spektrumába kerülő gyarapodó számú ügyekkel együtt idővel nőtt. A kezdetektől fogva a minisztertanács hatáskörébe tartoztak az Országgyűlést, az államfőt, valamint az összes vagy egyes minisztériumok hatáskörét érintő ügyek. Egyes ügyeket a kormánytagok kifejezetten a politikai jelentőségük miatt vittek be a kormányülésre, ilyenkor viszont a kormány csak tanácskozó testületként működött.²³⁴

A kormány ügyrendjének utolsó nagyobb reformja 1897-ben volt, s majd csak a világháborút követően, 1924-ben egy új társadalmi-politikai környezetben a Bethlen-kormány alatt igyekeztek a minisztertanács működési szabályozását revideálni. Bethlen is tapasztalta, hogy a kormány feladatkörének háború óta végbement bővülése – és elsősorban a kivételes kormányhatalom kialakulása – eredményeképpen a kormányülés alatt intézendő ügyek száma nagymértékben megszorodott. Az akkori miniszterelnök úgy vélte, hogy növekvő számban kerülnek olyan feladatok a kormány testülete elé, amiket amúgy szakminiszteri szinten kellene megoldani. Bethlen szerint elsősorban a politikai jellegű, államgazdasági kihatással bíró, illetve általános érdekű voltak miatt preferáltabb kérdéseket szabadna csak a kormány tanácskozása elé vinni. A hatékonyság növelése érdekében az ülésezésre szánt időt tehát jól be kívánta osztani. Emiatt azt kérte továbbá a kormánytagoktól, hogy a több tárcát is érintő kérdésekben, amelyekben feltehetően nem alakul ki komoly vita, előzetesen állapodjanak meg, és körözüvénnyel szerezzenek meg a minisztertársaiknak a hozzájárulását, ezzel a kérdés kihagyható a kormányülés tárgyalásra szánt ügyei közül.²³⁵

Minőségileg sokat változott a kormány szerepe, működése az 1930-as években. Bethlen miniszterelnöksége stabilitást hozott a kormány életében is. Habár 1920-ban dezinált miniszterelnökként végül nem tudott kormányt alakítani, de egy évvel később már ő lesz a kormányfő, kormányának stabilitását mutatja például a személyzeti politikája, a kormánytagok alacsony mértékű fluktuációja is. A kormányfő stabil pozícióval rendelkezett a kormányon belül is egyre erősödő parlamenti támogatás mellett, az 1926-os választásokat követően. Ráadásul nem csak miniszterelnöksége alatt, hanem azt követően is megőrizte befolyásos szerepét a kormányzó melletti informális személyi körben. Maga a Bethlen-korszak habár Károlyi Gyula miniszterelnökségével véget ért, a volt miniszterelnök az 1935-ös választásokig politikájának a kormányzópárton belüli támogatóin keresztül és a

²³⁴ Uo, 161.o.

²³⁵ Uo, 170.o.

Gömbös-kormányban maradt bizalmasaival egyaránt gyengíteni tudta az új miniszterelnök hatalmát.

Gömbös eközben kormányfőként teljesen új eszközöket hozott be a kormányzásba, a kormány működésébe.²³⁶ Nemcsak a parlamentarizmus gyengítésével próbálta az alkotmányos struktúrát átalakítani, hanem alapvetően a kormányfő szerepét, súlyát kívánta növelni. A miniszterelnök kormányon belüli erősödő pozícióját mutatja, hogy például külpolitikai kérdéseket kevésbé vittek a kormány elé, sokszor arról a miniszterelnök és a külügyminiszter döntöttek. Gömbös-kormányzása alatt néhány alkalommal tárgyaltak csupán külpolitikai kérdéseket a kormányülésen, sokszor a külpolitikai, külgazdasági döntések már végső formájukban kerültek a miniszterek elé, ahol az elfogadásuk csupán formalitás volt.²³⁷

Épp egy ilyen külpolitikát érintő ügy által gerjesztett vita mutatja, hogy a Gömbös-kormányban a választásokig az egyre erősödő hatalomkoncentráció ellenére sem alakulhatott ki teljesen önálló hatalma a kormányfőnek. A kormány belső működése a kollegialitás elvének gyakorlata miatt a bevett szokás mindvégig az volt, hogy a kormány tagjai közötti nézeteltéréseket, konfliktusokat, kényesebb politikai kérdéseket előzetesen egymás között tárgyalják meg, és csak abban az esetben, ha nem jutnak közös megegyezésre, viszik az ügyet a minisztertanács elé. Viszont megesett olyan is, hogy az informális kitérőt szándékosan kihagyva jelentős ügyben nyíltan mentek szembe magával a miniszterelnökkel, annak pozíciójának gyengítése céljából.²³⁸ Természetesen amint a korszakra általában jellemző, hasonlóképp a '35-ös választásokat követő új Gömbös-kormányban, a kormányfő hatalmának megtörésében szerepet játszó politikusok már nem kaptak semmilyen kormányzati szerepet, ezzel is erősítve saját miniszterelnöki pozícióját.²³⁹

Magyarországon rövid időszakokat leszámítva koalíciós kormányok egészen 1945-ig nem működtek. Mindez alapvetően a stabil, koncentrált kormányzás irányába terelte a kormány belső működését is. Ezt gyengíthette a '30-as években a domináns

²³⁶ Gömbös első ízben alkotott olyan kormányprogramot, a Nemzeti Munkatervet, amely nem csupán egy miniszterelnöki expozé volt, de a kormány működésében is egyre nagyobb szerepet kapott a kormányzati kommunikáció erősítése, az új tömegkommunikációs médiumokban rejlő lehetőségek kiaknázása. E mellett a kormányfő nagy szerepet fektetett a kormányon belüli munka hatékonyabbá tételére, az összkormányzati érdekek erősítésére egyaránt, ennek érdekében is rendszeresen tartott például kihelyezett kormányüléseket.

²³⁷ Gergely Jenő (szerk.): Gömbös Gyula hatalomra kerülése és kormányzása 1932-1936. Antal István sajtófőnök emlékiratai, Budapest, Palatinus, 2004, 352.o.

²³⁸ Például a kormányon belüli hatalommegosztás mértékét mutatja, hogy kvázi belső „palotaforradalmat” próbált Imrédy Béla véghezvinni 1934 decemberében, amikor Gömböst számon kérte egy fontos külpolitikai kérdésről a Marseille-i merénylettel kapcsolatban, mivelhogy a kormány többi tagja véleményének kikérése nélkül döntött. (Gergely Jenő (szerk.): Gömbös Gyula hatalomra kerülése és kormányzása 1932-1936. Antal István sajtófőnök emlékiratai, Budapest, Palatinus, 2004, 352.o.)

²³⁹ Uo., 352-353.o.

kormányzópárton belül megjelenő egyes erőcsoportok közötti belső „koalíciójából” eredő kompromisszumkényszer. A II. világháborút követően a koalíciós erőviszonyok következtében viszont a korábban alapvetően domináns egypártrendszer könnyebben irányítható, koncentráltabb kormányaival szemben fragmentáltabb testületté vált a kormány, magát a koalíciót is súlyos ideológiai ellentétek feszítették szét.

Az államhatalmi intézmények kiüresedése a kormány esetében abban is megnyilvánult, hogy a rendkívül nagy létszámúvá duzzadó kormány politikai súlya megcsappant, a miniszterek egyenjogúságukat elveszítették mindenekelőtt a minisztertanács elnöksége intézményének létrehozásával. Mégis az 1950-es években is a közjogi intézmények kiüresedése ellenére fontos maradt a kormányfői pozíció megszerzése, az állampárton belüli erőviszonyok letükröződtek a kormány vezetésében is, mint például a Rákosi- és Nagy Imre-kormányoknál.²⁴⁰ Később Kádár az állampárt vezetése mellett a kormány vezetésére is igényt tartott, riválisával, Münnichhel váltják egymást a miniszterelnöki bársonyszékben. A konszolidált Kádár-rendszerben már nem csupán a rendszer első számú vezetői válhattak kormányfővé, habár a KB-tagság íratlan szabályként kötelező volt.

A párt kormányzati döntéshozatalban, illetve a politikai rendszerben betöltött domináns helyzete sem volt automatikus a szocialista tömb országaiiban, ennek jegyében változtak a személyi átfedések is ezekben a politikai rendszerekben. A kezdeti időszakban mindig a kormány élén álltak a legfontosabb pártvezetők, majd a konszolidáltabb időszakokban a prezídiumhoz kapcsolódtak inkább. Magyarországon is hasonló folyamatok zajlottak részben a személyi kultusz tapasztalatai miatt. Ez az örökség is elősegítette a kormányon belüli hatalommegosztás erősödését és a korábbi politikai döntéshozatalban való részvétel, illetve felelősség megosztását, kollektívvá tételét.

A szocializmus alatt mégis teljesen új típusú problémák jelentek meg a kormány működésében. Az igazi diszfunkciók amiatt alakultak ki, mert az összkormányzati érdekek diszpreferálódtak, a tagok egyszerű végrehajtókká váltak, egyesek csupán a saját ágazati politikájuk érdekkijáróiként viselkedhettek, sokszor még a legapróbb kérdésekben is magasabb pártszintről kellett engedélyt kérniük a döntéseikkor. A szocialista korszak

²⁴⁰ Már az I. Nagy Imre – kormány is jelezte, hogy a rendszer totalitárius jegyeinek felszámolásával egyben némileg nőtt az alkotmányos politikai intézmények súlya a pártszervekéhez képest. Az 1956-os II. Nagy Imre vezette kormány pedig egyértelműsítette, hogy a politikai élet centrumába történő kerülésével párhuzamosan együtt kezdtek formálódni a demokratikus, plurális rendszerjegyek. Habár az új kinevezett kormány nem is tudott már együtt ülésezni és néhány politikus, Nagy Imre miniszterelnök és egyben külügyminiszter, valamint Maléter Pál honvédelmi miniszter került elsősorban tényleges döntési helyzetbe, mégis végeredményben a kormány uralta a végrehajtói hatalmat. A többi kormánytag államminiszterként vált a kormány tagjává, ami a kormány felállításának rendkívüliségét, illetve a kinevezések politikai jellegét, rapid voltát mutatta.

kormányainak belső működését, tényleges feladatát, politikai funkcióját ez különböztette meg leginkább a polgári kormányokétól.

A szocializmus utolsó periódusában már kritika tárgyát is képezték ezek a hiányosságok, amelyek gyengítették a kormányzati munka hatékonyságát. Ebben az időszakban a Lázár-kormány működését tekintve a párt- és az állami szervek egymáshoz viszonyított valós hatalmi viszonya szociológiai szempontból erős hierarchikusságot jelzett.²⁴¹ A mindennapi kormányzati munka során elsősorban a parlamenti beszámoltatási rendszer következtében a miniszterek a saját maguk államjogi felelősségét formálisnak ítélték meg,²⁴² mivel a kormány tagjai nem a parlamentnek, hanem a pártnak voltak felelősek és a miniszteri munkának nem alakultak ki a nyilvános értékelési folyamatai sem. Csupán informális keretek között – a parlament mögött – zajlottak értékelések, minősítések, mégpedig a Politikai Bizottság, illetve a Központi Bizottság titkársága felől. Összességében a késői államszocializmus kormányának munkájára leginkább a miniszteri önállóság hiánya volt a jellemző, sokszor a miniszterek még az alapvető politikai kérdéseknél, a döntési jogkörhöz tartozó költségvetés esetében az apróbb tételeknél sem rendelkeztek semmiféle átcsoportosítási joggal. A tényleges döntési eljárás következtében nem volt lehetőség a valós miniszteri felelősség kibontakozására és így a miniszter alapvetően a pártutasítások végrehajtó pozíciójának a rabja maradt.²⁴³

Nem csak Magyarországon, hanem az egész szocialista tömbben a központi pártirányítás a kormányon keresztül valósult meg.²⁴⁴ Ezt a befolyást az állampárt különböző módszerekkel biztosította, de alapvetően a párt- és a kormánytagok közötti személyi átfedés

²⁴¹ A kormány belső működéséről a késő Kádár-korszak idejéből már komolyabb kutatást is végeztek. A Lázár-kormány utolsó időszakában – amint korábban már említésre került – az Államigazgatási Szervezési Intézet irányítása alatt 1986-ban a miniszter államjogi pozíciójának részletes és mélyebb feltérképezése céljából végeztek egy átfogó vizsgálatot. Hét nyugalmazott és nyolc, akkor még aktív miniszterrel készített beszélgetések, mélyinterjúk segítségével sikerült a párt és az állami szervek közötti tényleges hatalmi kapcsolatokra fényt deríteni. Az interjúkat Holló András, Mónus Lajos, Szamel Katalin, Szoboszlai György, illetve a Minisztertanács titkársága részéről Jutasi György és Müller György végezték. (Lásd Holló András: A kormányzati munka alapkérdései – miniszteri nézőpontból, Államigazgatási Szervezési Intézet, Budapest, 1987.)

²⁴² Az Országgyűlés előtti, a polgári parlamentáris rendszerek esetében leginkább kézenfekvő, a politikai felelősség kibontakozását biztosító jogintézményt, az interpellációt is sajátos módon használták fel egyesek az akkori parlamentben. Ez a miniszternek a maga ellen szervezett interpellációja volt, ha már másképpen az adott politikai problémát nem tudta megoldani. Így válhatott az interpelláció a társadalmi nyomás sajátos eszközévé. (Uo., 10.o.)

²⁴³ Uo., 10-11.o.

²⁴⁴ A szocialista táborban alapvetően két szervezeti modell alakult ki a párt- és kormányzati szervek közötti döntéshozatali mechanizmusában. Az egyikben formailag az apparátusok, valamint a vezető testületek egymástól elválasztva tevékenykedtek, a másikban viszont még szimbolikusan sem történt elválasztás, hanem összeolvadtak ezek a szervek. Az előbbire Magyarországon kívül a Szovjetunió, Csehszlovákia szolgált példának, az utóbbira pedig Románia. (Dunay Pál: A kormány felelősségének alkotmányjogi és politikai alapjai az európai szocialista országokban, ELTE- Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 1988, 6.o.)

még bonyolultabbá tette. Ezzel a befolyásolás jellege is szinte érzékelhetetlenné vált, emiatt is a parlamentáris demokráciák előfeltételének számító egyértelműen lehatárolható felelősség szintén nehezen volt megállapítható. A felelősség érvényesítését az is gyengítette, hogy a kormány tagjai Magyarországon sokszor a kormányzati karrierjüket megelőzően vagy azt követően a párt központi döntéselőkészítő és döntéshozó mechanizmusában dolgoztak. A vezető politikusok pozícióját állandóan változtatták. Végeredményben a politikacsínálás folyamatában az állami és a pártszervek kölcsönösen egymásra támaszkodva működtek együtt.

Azzal, hogy a pártszervekben dolgozó politikusok kívülről, a különböző kormányzati szervezetekben dolgozóakra nyomást tudtak gyakorolni, a döntések meghozatalában nem csak a jogi hatásköröket rúgták fel, hanem ezzel végeredményben felmentették a felelősség alól például az illetékes minisztereket is. Az állampárt a kormányra kvázi gazdasági kabinetként tekintett, alapvetően a gazdaságon kívül a többi szakpolitikai területnél, mint a rendvédelmi területek, külügy, ideológia és tömegtájékoztatás esetében teljes mértékben a pártszervek kezében maradt a tényleges döntéshozatal.²⁴⁵

A rendszerváltozás hajnalán a politikai berendezkedés demokratizálódásával együtt erősödött meg a politikai kormányzás igénye is. A Nemzeti Kerekasztal tárgyalások alatt, az új alkotmánykonceptió kidolgozását megelőzően az újonnan szerveződő ellenzéki pártok részéről Áder János (1959-) például úgy fogalmazott, hogy Magyarországon az egyik legnagyobb probléma az, hogy „valójában nincs kormány.” A kormány tagjai ugyanis a szakmai anyagok előkészítése területén teljes mértékben a minisztériumi apparátusok döntés-előkészítésének foglyai. A Németh-kormány azzal próbálta döntési potenciálját erősíteni, hogy az előterjesztések feletti ellenőrzését növelte a kormány személyzeti politikája útján. Az ún. szakértő-kormány ugyanis igyekezett szakértőket, szakmailag megfelelőbb személyeket a miniszteri bársonyszékekbe ültetni, valamint külsős szakértői bizottságokra támaszkodni, ezzel próbálták ellensúlyozni a minisztériumi apparátusnak a kormányzati döntés-előkészítés feletti túlzottan erős kontrollját.²⁴⁶

A jogalkotási törvény (1987. évi XI. tv.) megszületését követően a közjogi intézmények, mint az Országgyűlés és a kormány egyaránt kezdték fokozatosan visszanyerni korábbi, a polgári időszakokban jellemző tényleges politikai súlyukat a döntéshozatalban. Mégis az utolsó szocialista kormányzat, a Németh-kormány szociológia-

²⁴⁵ Dunay Pál felhívta a figyelmet, hogy ez az ő álláspontja, miközben például Kilényi Géza ebben a formában ezzel teljes mértékben nem értett egyet. (Uo., 7.o.)

²⁴⁶ Áder János: Hatalmi ágak megosztása. In: Alkotmányjogi füzetek: A hatalmi ágak megosztása, 1989, 34.o.

politológiai szempontból gyengének mutatkozott, nem csak a miniszterelnök pozíciója nem volt túl erős a többi miniszterhez képest, hanem maga a kormány testülete is mint politikai intézmény relatíve gyengének mutatkozott a bürokrácia szakmai befolyásoló képességével szemben. A rendszerváltozást követően a magyar kormány visszanyerte a korábbi polgári időszakok parlamentáris berendezkedésének megfelelő valós politikai súlyát a kormányzati döntéshozatalban.

Amíg a szocializmusban a kormány többlepcsős hierarchikus szerkezete ellentmondásos volt, a rendszerváltozást követően egyértelműbbé vált a felépítettsége. A rendszerváltozás előtt ugyanis a kormányfő egy fontos területen formálisan is gyenge pozícióval bírt, mivel kormánytagok kinevezéséről és felmentéséről az Országgyűlés az Elnöki Tanács javaslatára döntött. Viszont egyes ügyrendi jogosítványok tekintetében (pl. ülések közötti döntés meghozatala) ha a kormányfő önállóan nem is, de a kormányfő-helyettesekkel együtt kiugrott a testületen belül, mert rekrutációjukat tekintve egyben a párt vezető testületeinek tagságával is rendelkeztek, ami egyértelmű plusz hatalmi mozgásteret biztosított a számukra.

III.3.1.2. A kormány működése a rendszerváltozást követően

A kormány felelősségének megteremtődése szintén annak politikai súlyát növelte 1989-90-ben. Először a bizalmatlanság intézményének bevezetése (1989. évi VIII. tv.) – amely ekkor még az egyéni miniszteri bizalmatlanságot is tartalmazta – járult hozzá a miniszterelnök szuverén hatalmának megteremtődéséhez. Következő lépcsőfokban pedig 1989 őszén a kormányalakításhoz való jog megszerzése – ezzel már az államfő helyett a kormányfő javasolja a kormánytagokat, és a helyettesét is ő nevezhette meg az államminiszterek közül – alapozta meg a miniszterelnök tényleges hatalmát. A kormány tagjai közül történő igazi kiemelkedését az Antall-Tölgyessy paktum eredményeképpen 1990. májusi és júniusi alkotmánymódosítások, ezen belül pedig a konstruktív bizalmatlansági indítvány megteremtése idézte elő. Az átalakulást követően egyértelművé vált a kormányfő politikai primátusa a kormányon belül. A miniszterelnök és a többi miniszter közötti egyenjogúság azzal megszűnt, hogy formalizálódtak a korábban hiányzó jogkörei a miniszterelnöknek.²⁴⁷

A kormánynak mint testületnek a belső formája, minisztertanácsként való működése nagyban függ a kormány tagjaitól, mindenekelőtt pedig a miniszterelnök személyes vezetési

²⁴⁷ Müller György: Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon. Antalltól Gyurcsányig, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 164-168.

stílusától, habitusától. Az Antall-kormány létszáma jelentősen nem változott az előző rendszer utolsó időszakához képest, akár a 20 főt is elérte, későbbi kormányok alatt csökkent az összlétszám, de jellemzően 15 fő felett maradt. Mindösszesen a II. Orbán-kormány időszakától csökkent jelentős mértékben a miniszterek száma, de továbbra is 10 fő feletti maradt a kormány. Ez a méret a korábbi történelmi időszakok hagyományait idézi, hiszen 1945-ig a háborús, átmeneti időszakokat leszámítva 10 körüli létszámmal működtek a kormányok. A háború utána, főként az erősödő szocialista iparosítás eredményeképpen nőtt meg drasztikusan a kormány összlétszáma, és érte el a 25-30 fő körüli átlagos számot.

A tárcák számának növekedése mindezekről függetlenül nemzetközi jelenség is, hiszen a '40-es évekhez képest folyamatos növekedés tapasztalható a világban. Amíg az '50-es évekre már egy tucat volt a kormánytagok átlagos száma, addig a '80-as évekre 18-ra emelkedett, végeredményben a '90-es évekre fél évszázad alatt megduplázódott ez az arány.²⁴⁸

Az Antall-kormány idején, kiváltképp a megalakulását követő időszakban nem csak a nem megfelelő szakmai előkészítés hiányából fakadóan húzódtak el időben az ülések, hanem a miniszterelnök személyes stílusa, illetve politikai felfogása következtében is. Antall József közismerten szívesen ütköztette a véleményeket a kormányülésen annak vezetőjeként, s nem csak saját maga beszélt adott javaslatokról meglehetősen bőven, hanem egyes kérdéseknél szándékosan meghallgatta, sőt szinte versenyeztette akár az ellenkező állásponton álló kormánytagok véleményét is. A későbbi kormányok alatt sokkal szabatosabb, lényegre törőbb lett a kormányon belüli munka, így az időtartam is jelentősen lerövidült, átlag 2-3 órára. A kormányon belüli szavazás elvi lehetősége hasonlóan a korábbi történelmi időszakokhoz, még formálisan sem szokott megvalósulni. Elsősorban a Horn-kormány alatt fordult elő néhány esetben, de akkor is kifejezetten csak koalíciós konfliktus esetében, hogy vitás kérdésben szavazással döntsenek, ilyenkor viszont előfordult már olyan is, hogy a miniszterelnököt leszavazták, bár nem döntő fontosságú politikai ügyben. Az I. Orbán-kormány alatt a klasszikus szavazás teljesen háttérbe szorult, bár kivételes módon szintén koalíciós konfliktus esetében egy példa adódott rá.²⁴⁹ A korábbi vegyes irányítású minisztériumokkal szemben a miniszter és a politikai államtitkár jellemzően ugyanabból a pártból került ki, ezzel is igyekezett elhatárolni a nagyobbik koalíciós társ teljesítményét a kormány egészétől.

²⁴⁸ Blondel, Jean: *Comparative Government: an Introduction*, Harvester Wheatsheaf, New York, 1995, 262.o.

²⁴⁹ Pesti Sándor: *A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon*. In: Pesti Sándor: *Állam és valóság. Közpolitikai tanulmányok*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2008, 38-39. o.

A Medgyessy-kormány idején tovább fragmentálódott a kormány struktúrája, egyre újabb – elsősorban humán jellegű – szakpolitikai terület emelkedett miniszteriális szintre, a kormány tagjainak száma is nőtt ezzel egyidejűleg. A kormányfő pedig nem csak pártelnök nem volt, de még a legnagyobb kormányzó pártnak a tagja sem. A pártonkívülisége alapvetően gyengítette politikai súlyát a kormány működésében is. Ez a gyenge politikai támogatottsága, relatív súlytalansága kormányon belül és kívül egyaránt hozzájárult a miniszterelnök bukásához.

A Gyurcsány-kormány megalakulásával tovább folytatódott a '90-es évek végétől egyre növekvő tendencia, a miniszterelnök kormányon belüli szerepének erősödése. 2006-ot követően pedig tovább differenciálódott belülről a kormány, elsősorban fejlesztéspolitikával összefüggő gazdaságpolitikai kérdéseknél duplikálódtak meg a döntéshozatali fórumok száma és jelentős kérdések félig a kormány testületén kívül dőltek el. 2008 tavaszától a rendszerváltozás óta először alakult egypárti kormány. Ezt követően a Gyurcsány- és Bajnai-kormányok homogénebbé váltak, koalíciós partner híján egységesebb, koncentráltabb kormányzásra nyílt lehetőség. Mindezzel pedig a kormányfőnek tovább bővült a politikai mozgástere, ráadásul az alapvetően politikailag súlytalanabb személyek kormányba emelésével egyértelműen tovább nőtt a kormányfő szerepe a testületben.

A II. Orbán-kormány szűkebb létszáma következtében még koncentráltabban összpontosíthat a kormány elé kerülő feladatok elvégzésére. A 2010 utáni minisztériumi struktúra egyik célja ugyanis éppen a kormányzás sajátosságából fakadó belső politikai feszültségek minimalizálása. Az integrált minisztériumok élén álló miniszterek az alájuk tartozó ágazatok esetleges belső érdekellentétjeit sokkal kevésbé vihetik a kormányzati döntéshozatal csúcsszintjére, hiszen alsóbb, az egyes szakterületekért felelős államtitkári szinten azoknak korábban felszínre kell kerülniük, hogy az eltérő érdekek közötti kompromisszum megteremtődjék. Klasszikus koalíciós kormányzás során kialakuló felhajtó erő nélkül ezek a konfliktusok kikerülhetnek a kormányülésekről, amivel annak működése egyszerűsödhet, a döntéshozatal gyorsulhat, illetve tovább formalizálódhat akár rövidebb távon is. Persze kérdéses, hogy egy-egy fontosabb államtitkár ki tud-e emelkedni a kormányüléseken való, esetlegesen rendszeresebbé váló részvételével. A miniszterelnök kormányból történő további kiemelkedése, a miniszterelnök-helyettes operatív irányítási szerepének növekedése pedig hosszabb távon is egyszerűsíthatja a döntéshozatali folyamatokat.

Maga a kormány ülésezése, annak formája és körülményei is sok mindent elárulnak az intézmény belső működéséről. Másfél évszázad történelmének részletes bemutatására

nincs lehetőség, de néhány érdekesebb példát érdemes kiragadni a kormány belső működésének szociológia jellemzőiről. Látható, hogy hiába rendelkezik a kormányon belül mindenki egy szavazattal, beleértve magát a kormányfőt is, a valóságban a tényleges politikai súlya az adott kormánytagoknak több dologtól is függ. Egyrészt a miniszterelnök és miniszterek egymáshoz viszonyított súlyát meghatározza az egész kormányzati rendszer általános típusa. Ennek a történeti változásával a II. fejezetben részletesebben is foglalkoztunk, végeredményben megállapítható, hogy a magyar kormányban a miniszterelnöknek a polgári korszakokban érezhető módon mindig kiugró szerepe volt a minisztértársaihoz képest. Másrészt fontos tényező a miniszterek mögött álló szakpolitikai területek, illetve az egyes tárcák politikai súlya, harmadrészt pedig a miniszterek adott személyes képességei, lehetőségei, hogy milyen politikai háttérrel bírnak, honnan rekrutálódnak. A továbbiakban az utóbbi két kérdéskörrel foglalkozunk egy-egy fejezet keretében.

III.3.1.3. A kormány belső hierarchiájának változása elsősorban politológiai-szociológiai szempontból, valamint egyes szakpolitikák eltérő súlya alapján

A polgári kormányzás kialakulása óta a különböző szakpolitikák kormányon belüli súlya sokat változott egymáshoz képest. Egyes területek mindig fajsúlyosabbak maradnak a többinél akkor is, ha azok idővel egymáshoz képest megváltoznak. Közjogi értelemben hierarchia alapvetően nem alakulhatott ki a magyar alkotmányos berendezkedés szerint az egyes miniszterek között, mivel a leginkább formalizált hierarchia legfeljebb annyiban nyilvánulhatott meg, hogy tárcás miniszterként minisztériumi rangú közigazgatási szervezet élén, vagy pedig jogi szempontból ezt a szintet el nem érő szervezet (korábban elsősorban valamilyen országos hatáskörű szerv) csúcsán állt-e. Komolyabb formális különbség a miniszterek között akkor bontakozott ki, ha a kormányfőnek volt intézményesített helyettese is a kormányban.

A szakpolitikák esetében a méretbeli különbségek is sokat számítanak az egyes minisztériumoknál. A tényleges politikai súlyuk tekintetében kezdetektől fogva a nagyobb bázistárcák voltak a legjelentősebbek. Ide tartoztak az igazgatási, rendészeti tárcák, illetve a pénzügyi tárca.²⁵⁰

²⁵⁰ Már a polgári korszakoknál régebbre is visszatekintve Mártonffy Károly kihangsúlyozza, hogy a XVII-XVIII. századtól kezdve öt alapminisztérium alakult ki: a belügyi, külügyi, igazságügyi, pénzügyi és a hadügyi minisztérium. (Mártonffy Károly: A magyar közigazgatás megújulása, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1940, 234.o.)

A dualizmus időszakában elsősorban a többes tárcabirtoklás intézménye²⁵¹ mutatta meg a miniszterelnök által leginkább preferált tárca esetében annak jelentőségét. Ugyanis ebben a fél évszázadban a legtöbb magyar kormányfő nem egyszerűen ideiglenes, hanem állandó jelleggel általában egy további minisztériumot is vitt. A többes tárcabirtoklással egy szűkebb létszámú, könnyebben vezethető testület jött létre, amely nyilván erősítette a kormányfő helyzetét a kormányon belül. A miniszterelnök által irányított reszorttárca a dualizmus korai időszakában a honvédelmi volt, majd a belügyi vált a legjelentősebbé, később a pénzügyi is. Az utóbbira általában akkor volt példa, ha az új kormányfő a pénzügyminisztérium éléről került a kormány élére, ami szintén a tárca politikai súlyát jelezte. Ezen tárcavezetők mellett még egy másik klasszikusnak számító minisztériumnak, az igazságügyinek a vezetője bírt összkormányzati szempontból kiemelkedő jelentőséggel, majd szintén fontossá vált az önálló külügyminisztérium, amit inkább az átmeneti időszakokban, illetve háborús években vett közvetlen irányítása alá a kormányfő.²⁵²

A dualizmus időszakának jelentős részében, kb. 80%-ában élt a miniszterelnök a reszorttárca-birtoklás intézményével. A birtokolt tárca a saját szakmai múltján, a szakpolitika iránti preferencián túl elsősorban annak a kormányzaton belüli fontosságát is jelezte. A fele arányban a belügyi tárcát, ezt követően legtöbbször a pénzügyit, a király személye körülit és a honvédelmit irányították a kormányfők a korszak során.²⁵³

A szaktárca vezetése sok esetben akkor is stabilnak mutatkozott, ha a miniszterelnök hivatalosan ideiglenes jelleggel vezette, hiszen nem egyszer így irányítottak akár éveken keresztül is egy-egy minisztériumot. A gyakorlatban változhatott, hogy a miniszterelnök az adott szaktárca irányítását teljes mértékben vagy inkább csak névlegesen látta el. A kormány belső szakpolitikai hierarchiájára, a kormányfő személyes preferenciájának alakulására, változására leginkább eklatáns példa éppen Tisza Kálmán esete lehet, aki a másfél évtizedes miniszterelnöksége alatt két ízben volt belügyminiszter és pénzügyminiszter is. Először három évig belügyminiszter, majd két hónapig pénzügyminiszter, utána nyolc évig ismételten a belügyi, még végül két évig pedig a pénzügyi tárcát vezette. Ezek során eltérő intenzitással foglalkozott az aktuális szakminisztérium vezetésével. Volt, amikor teljes értékű szakminiszterként is dolgozott a kormányban, volt, amikor ideiglenes jelleggel csak átmenetileg irányított egy másik tárcát,

²⁵¹ Az intézmény bevett közjogi hagyományát mutatja, hogy már az 1848. évi III. tc. említést tett a kormányfő további tárcaviteli lehetőségéről, habár a gyakorlatban erre inkább csak 1867 után került sor. A törvény 10. §-a így rendelkezett: „A ministerium áll: egy elnökből, s ha az maga tárczát nem vállal, kivüle még nyolcz ministerből.”

²⁵² Lásd a miniszterelnökök által vezetett egyes reszorttárcákat típusaik szerint a IX. táblázatban (melléklet).

²⁵³ Lásd a további részleteket az XII. és XIII. ábrán (melléklet).

de az is megesett miniszterelnökségének végén, hogy inkább csak papíron vezetett egy további tárcát és az operatív ügyeket már egyre inkább az államtitkára intézte.²⁵⁴

A miniszterelnökök ilyen típusú többes pozíciója a dualizmus alatt, de még a Horthy-korszak idején is általánosan bevett intézmény volt. Bár a két világháború között egyre ritkábban éltek ezzel a lehetőséggel, kiváltképp Bethlen időszaka tért el a korábbiaktól, hiszen hosszú kormányzása alatt eseti jelleggel mindössze hetekre helyettesített ideiglenesen egy-egy kormányból távozó minisztert. A kormányát pont fordított helyzet jellemezte, hiszen Bethlent a népjóléti és munkaügyi minisztere²⁵⁵ tíz év alatt összesen másfél évig helyettesítette, ha nem is állandó jelleggel.

A miniszterelnöknek plusz reszorttárca birtoklása mindösszesen fele arányban volt jellemző, mint a dualizmusban, elsősorban a külügyi tárca került a rendszer hajnalán és alkonyán a kormányfő közvetlen irányítása alá. Ezzel az eszközzel öt-hat miniszterelnök is élt. Ezen kívül csak egy-két kormányfő²⁵⁶ vitte tovább korábbi tárcáját miniszterelnöksége idején.²⁵⁷ Összességében az egész korszakban továbbra is megmaradt a belügyminiszter dominanciája a kormányon belül. A belügyminisztert – aki a kormányfő egyfajta általános helyettesének számított a közigazgatásban – a miniszterelnök „meghosszabbított karjának”, illetve természetes helyettesének tartották.²⁵⁸

További fontos személy maradt a kormányban a pénzügyminiszter is, aki a költségvetések területén olyannak tekinthető, mint az egész közigazgatásban a

²⁵⁴ Tisza már elődje, Wenckheim Béla kormányában is a belügyi tárca vezetésére törekedett, illetve ezt használta később ugródeszkaként is. Miniszterelnökként a Belügyminisztériumot szintén teljes lendülettel irányította, nem csak formálisan, ezt mutatják a kormányulések is, ahol reszorttárca-vezetőként is aktív volt. Rendszeresen úgy zajlott például a kormányülés, hogy miniszterelnökként a saját belügyminiszteri előterjesztését, felterjesztését jóváhagyta. Az adott ügy tartalmától függően mint miniszterelnök vagy mint szakminiszter szólalt fel. 1878-ban a boszniai konfliktus idején Széll Kálmán azonnali hatállyal kérte a pénzügyminiszteri állása alóli felmentését. Ebben a helyzetben gondoskodni kellett a tárca ideiglenes ellátásáról, és amíg nem találtak rá megfelelő vállalkozót, Tisza vette át a tárcát ideiglenesen. Szemben más miniszterelnökökkel, akik olykor halmozták a tárcákat, ő pár hónapra sem vállalta fel egyszerre több plusz tárca párhuzamos vezetését, emiatt a Belügyminisztériumot az egyik kormánytag, Wenckheim vette át átmenetileg. Később 1886-ban szintén egy esetleges háborúra való készülődés során a takarékoság miatt a pénzügyminiszter, Szapáry Gyula lemondott, így Tisza saját maga lett újra a pénzügyminiszter. Ekkor nevezte ki maga mellé államtitkárrá Wekerle Sándort, akiben teljesen megbízott, és lényegében innentől kezdve már Wekerle államtitkárként vitte a pénzügyeket. Két tárcát viszont továbbra sem akart vinni, így a belügyi tárcát leadta. Az idősödő politikus 1889-ben gyökeresen átalakította a kormányát, s miután megvált a pénzügyi tárcától, a belügyit már nem vette vissza, így a kormányuléseken is reszortminiszteri munka híján sokkal kevesebbet szerepelt. (Lásd részletesebben: Kozári Monika: Tisza Kálmán és kormányzati rendszere, Napvilág Kiadó, Budapest, 2003.)

²⁵⁵ A kormányfő helyett, annak akár több mint egy hónapos üdülései során rendszeresen és állandó jelleggel helyettesítő Vass József minisztert a kormányfői feladatok ellátása során a korszakban kifejezetten helyettes miniszterelnököknek is nevezték.

²⁵⁶ Így tett Gömbös Gyula a honvédelmi tárcával, későbbi Darányi Kálmán pedig a földművelésügyi tárcával.

²⁵⁷ Lásd a miniszterelnökök által vezetett egyes reszorttárcák típusainak a részleteit a XIV. ábrán (melléklet).

²⁵⁸ Mártonffy Károly: A magyar közigazgatás megújulása, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1940, 233.o.

belügyminiszter. Természetesen jogi szabályozása tekintetében ő sem volt befolyásosabb a minisztertársainál,²⁵⁹ mégis ebben a korszakban továbbra is általánosan elismert a pénzügyminiszter aláhúzott, kiemelkedő szerepe a többi tárcavezetőhöz viszonyítva. Ez az informális hatalmi többlete kezdetektől fogva a költségvetés feletti diszponálásából eredt.²⁶⁰

A második világháborút követően is egyértelműen a belügyminiszter számított a legjelentékenyebb kormánytagnak, nem véletlen, hogy a tárca megszerzéséért hatalmas harc dúlt a koalíciós partnerek között, és az eredeti alkut felrúgva éppen a Pénzügyminisztériumot „adta vissza” az MKP az FKGP-nek, hogy cserében a belügyi tárcát megkapják. Az államszocialista politikai berendezkedést követően a tárcák erős fragmentálódása következtében nehezen alakulhatott volna ki egy új, a többitől messze kiugró szaktárca, a belügyminiszter szerepe továbbra is erős maradt. Az '50-es évek első felében a Minisztertanács Elnökségének intézménye mutatta, hogy a túlfragmentált szerkezet következtében egy természetes differenciálódás alakult ki az egyes miniszterek, illetve tárcák között tényleges politikai súlyuk szerint.

Annak ellenére, hogy az államszocializmus idején a pártszervek dominanciája mellett az állami kormányzati szervek a tényleges döntéshozatalban háttérbe szorultak, mégis a kormányon belüli elvi jogegyenlőség a polgári kormányzati rendszerekhez hasonlóképp egyáltalán nem érvényesült. A primus inter pares elvvel szemben éppen ellentétesen sajátos belső hierarchizálódás alakult ki a különböző tárcák vezetőinél. Később a Kádár-korszakban is egy többszörösen differenciált hierarchia volt megfigyelhető a miniszterek között. A belső „rangsor” tekintetében a legfontosabb különbségtétel a funkcionális és a nem funkcionális miniszterek esetében volt tapasztalható az államszocializmus konszolidált időszakában, a Lázár-kormány idején. Az ágazatok feletti, összkormányzati szintű, teljesen elkülönülő hatalmi kört jelentő funkcionális szintet követte a gazdasági miniszterek szintje. Itt pedig a szakpolitikák közötti sorrend tekintetében pedig az agrártárca elsődlegességéről számoltak be maguk a kormánytagok, ezt követte a közlekedési, majd az ipari tárca a '80-as évek közepe tájékán. A belső hierarchia legalsó

²⁵⁹ Külföldi példák amúgy léteztek a pénzügyminiszter hatalmi többletének intézményesítésére, az I. világháborút követően például Németországban a rendkívüli gazdasági helyzet következtében a pénzügyminisztert felhatalmazták (az 1922. évi költségvetési törvény alapján), hogy akár az egész kormánnyal szemben bármely kiadásnak a költségvetésbe történő bekerülését megvétőzhassa. Mártonffy Károly össze is gyűjtött néhány akkori, a pénzügyminiszteri túlhatalommal szemben támasztott szkeptikusabb véleményből fakadó elnevezést külföldi példákból merítve, amellyel a pénzügyminisztereket illették a korban: „a gazdasági honvédelem minisztere”, „gazdasági miniszterek elnöke”, „minisztériumok feletti minisztérium” vagy éppen egyenesen a „pénzügyminiszter diktatúrájáról” beszéltek ekkoriban. (Uo., 238-239.o.)

²⁶⁰ Uo., 238.o.

szintjét az egyéb súlytalan, indifferens tárcák képezték, amelyek inkább humánpolitikai jellegűek voltak, mint az egészségügy- vagy a kultúrpolitika.²⁶¹

A belső hierarchia kialakulásában a különböző szervezeti tagságok is szerepet játszottak, például a különböző kormánybizottsági tagságok, illetve a KB-tagság. Az utóbbi esetében már akkor több miniszter is jelezte, hogy az ilyen típusú összefonódottságot meg kellene szüntetni, mivel ez a párhuzamos tisztség az adott kormánytagot a kormányon belül túlzottan kiemelte elsősorban a magasabb szintű informáltsága következtében. A belső differenciáltság újabb faktora lehet a kormányüléseken tapasztalható eltérő aktivitás is. Például amíg egyes befolyásosabb miniszterek a kormányüléseken évente akár hússzor is megszólaltak, a kutatások szerint ez az érték számított magasnak, addig a gyengébb pozíciókkal rendelkező miniszterek csupán egyszer-kétszer.²⁶²

A hierarchia egyik legszembevetőbb jele a miniszterek tényleges döntési jogkörének csorbulása volt. A szuverenitás korlátoltsága ugyanis a költségvetési források felhasználásában mutatkozott meg a legérezhetőbb formában. Itt ugyanis nem egyszerűen informális módon kialakuló, belső, szociológiai értelemben vett hierarchiáról volt szó, mivel egy-egy szaktárca vezetőjének a keze még a saját tárcájának meghatározott éves költségvetési keret felhasználásában is meg volt kötve. A minisztereknek még a tárcához tartozó területek közötti átcsoportosításában sem volt szabadsága, és csak az Országos Tervhivatal, valamint a Pénzügyminisztérium hozzájárulásával változtathattak az eredeti kereteken.²⁶³ Az Országos Tervhivatal vezetője annak ellenére, hogy formálisan nem miniszteri rangban lett tagja a kormánynak, mégis messze befolyásosabb szereplője volt a politikai döntéshozatalnak minisztertársaihoz képest.

Összességében a tapasztalat azt mutatta, hogy a szakpolitikák vezetői és a funkcionális, elsősorban politikai pozícióval bíró kormánytagok között alakult ki egy előnytelen minőségi differenciálódás, hiszen ebben a felosztásban egyértelműen determinálódott a kormánytag helyzete, kormányzati szerepköre. Emiatt is a miniszterek úgy vélték, hogy az adott szakpolitikai terület képviselője a legfontosabb feladatuk, nem pedig az összkormányzati érdekek védelme. Mindez pedig a kormány testületi jellegű működését ásta alá, mivel túlzottan elkülönült a két típusú feladatkör a kormányban

²⁶¹ Holló András: A kormányzati munka alapkérdései – miniszteri nézőpontból, Államigazgatási Szervezési Intézet, Budapest, 1987, 20.o.

²⁶² Uo., 20-21.o

²⁶³ Uo., 31.o.

ahelyett, hogy a szakpolitikai érdekek egy-egy területen a funkcionális érdekekkel együtt jelentek volna meg.²⁶⁴

A kormányon belüli hierarchia erős alá-fölé rendeltséget alakított ki, ennek hatására egy négyzetes belső döntési mechanizmus alakult ki, ahol a kormányt a kormánybizottságok, majd a miniszterelnök-helyettesek, végül pedig a miniszterek követték.²⁶⁵ Ezzel a soklépcsős döntési mechanizmussal természetesen együtt járt az ügyek elintézésének elhúzódása, a kormánybizottságok, illetve a kormány tagjai között konfliktusokat idézhettek elő a hatásköri átfedések, ami elsősorban a kormánybizottság hatáskörének túlméretezettségéből eredt.²⁶⁶

Később az 1988-90-es átmenet idején a jogfolytonosság elvére épülő változások sajátosságából fakadóan is egyértelműen az Igazságügyi Minisztérium lett az átalakulást elősegítő kormányzati munka egyik legfőbb motorja, a tárca vezetője a kormányon belül amúgy sem túl erős Németh Miklós (1948-) miniszterelnök mellé „emelkedett fel.”²⁶⁷ De a rendszerváltozás után továbbra is a belügyi, illetve a pénzügyi tárca vezetői maradtak erősnek a kormányban, kiváltképp az első két országgyűlési ciklusban, hasonlóan a korábbi nagyobb történeti időszakokhoz.

Eközben az igazságügyi tárcának az összkormányzati munka tényleges összefogásában betöltött szerepe folyamatosan halványodott úgy, hogy főként 1998-at követően a Miniszterelnöki Hivatal, illetve az azt irányító miniszter messze kiemelkedett a kormányzati struktúrából. 1998-tól a bevett nagy minisztériumok első lépésben a feladatköreik átcsoportosításával, illetve az élükre kinevezettek személyzeti politikájával lettek meggyengítve, például a Pénzügyminisztériumból egy letisztultabb feladatkörrel rendelkező költségvetési tárcát kívántak létrehozni, ráadásul sokszor pártonkívüli szakemberek kinevezésére került sor a jelentősebb tárcák élére is, mint például a belügyi esetben, ami szintén a miniszterelnökhöz képest súlycsökkenést jelentett a kormányon belül. Ettől az időszaktól kezdve a pénzügyminiszter helyett egyre inkább egy növekvő méretű, egységes gazdasági tárcát vezető miniszter szerepét kívánták növelni az általános gazdaságpolitikát érintő kérdésekben.

A tendencia kiteljesedésére a 2006-os kormányalakítást követően került sor, amikor több, a kezdetektől folyamatosan fennálló alapminisztérium a korábbi működési formájában

²⁶⁴ Uo., 21.o.

²⁶⁵ Uo., 55.o.

²⁶⁶ Dr. Ficzer Lajos: A miniszterek kormányzati kapcsolatrendszere és a miniszteri irányítása eszközei, Államigazgatási Szervezési Intézet, Budapest, 1987, 24.o.

²⁶⁷ Kulcsár Kálmán igazságügyi miniszter mellett a kormány legaktívabb miniszterei közé tartozott még elsősorban Glatz Ferenc művelődési és Horn Gyula külügyminiszter is.

megszűnt, mint például a Belügyminisztérium és az Igazságügyi Minisztérium. A legfontosabb tárcává az utóbbi évtizedben egyértelműen a Miniszterelnöki Hivatal vált, amelynek vezetője jellemzően egyben a miniszterelnök helyettese is. De még ha különböző szervezeti struktúrában is, az európai uniós források elosztásával összefüggő fejlesztéspolitikai feladatokat felügyelő kormánytag szintén az egyik legmeghatározóbb tagjává vált a kormánynak az utóbbi ciklusokban.

Történelmi távlatokban szemlélve hatalmas átalakulások zajlanak a kormányon belüli természetes hierarchiában, hiszen a korábban másfél évszázadon át legbefolyásosabb tárcák, szakpolitikai területek hátrébb sorolódtak, helyet hagyva az újonnan feltörekvő területeknek. Mindezek a változások a kormányzás minőségi átalakulását, annak új formájának kialakulását már korábban egyaránt előre jelezték. Részben újabb fordulatot hozott a 2010-es kormányzati struktúra, mert a korábbi modell, az egyes szakágazatok minisztériumok közötti elosztása minden korábbi tendenciát felrúgott.

Alapvonásaiban a legfontosabb súlypontok mindezek ellenére továbbra is fennmaradtak. Így például a MEH fő örökösének számító KIM továbbra is befolyásos, a kormányzati munka összefogásáért felelős minisztériummá vált, amelynek az élére ráadásul már intézményesített miniszterelnök-helyettes került. A közigazgatási tárca pedig egyben az egykoron szintén meghatározó igazságügyi tárca ügyköreivel is gazdagodott. Az új minisztériumi struktúrában a sok hatalmas minisztérium között annyival csúcsosodik ki az összkormányzati döntéselőkészítésben, illetve személyzeti politika esetében is, hogy ezzel még a többi integrált minisztérium mellett is csúcsminisztériumnak tűnik. Meghatározó szerepet szántak a tárcának a kormány megalakulásakor mindamellet, hogy igen erős, önálló Miniszterelnökség is létrejött, amely egyértelműen a politikai stratégiai döntések centrumaként szolgál. Mivel egy-két olyan tárca is maradt, amely nem hatalmas integrált minisztériumi alakot öltött fel, mint a honvédelmi vagy a külügyi, így azokat a fajsúlyosabb, új egyesített tárcákhoz viszonyítva nem is érdemes mérlegelni.

Egy további tárca, szintén a tradícióknak megfelelően, különösen jelentős súllyal bírhat, mégpedig a Nemzetgazdasági Minisztérium. Több mint egy évtized után 2010-ben olyan gazdasági csúcstárca született, amelynek már nem kellett versenyre kelnie a költségvetésért felelős pénzügyi tárcával, hiszen egyetlen intézményben egyesültek. A költségvetés tervezésével tehát további befolyásra tud szert tenni a többi minisztériummal szemben a gazdasági is, ha képes a minisztérium két fő súlypontja egységes koncepció mentén működni.

V. táblázat

A miniszterelnök helyettesei és annak pozíciója az 1990 utáni kormányokban

<i>Kormány</i>	<i>A miniszterelnököt helyettesítő kormánytag pozíciója</i>	<i>A miniszterelnököt helyettesítő kormánytag neve</i>	<i>Egyéb jellemző</i>
<i>Antall-kormány</i>	belügyminiszter ²⁶⁸ (1990 augusztusától)	Horváth Balázs, majd Boross Péter	
<i>Boross-kormány</i>	honvédelmi miniszter ²⁶⁹	Für Lajos	
<i>Horn-kormány</i>	pénzügyminiszter (1996 márciusáig)	Békesi László, majd Bokros Lajos	
	belügyminiszter (1996 márciusától)	Kuncze Gábor ²⁷⁰	nevesített
<i>I.Orbán-kormány</i>	polgári titkosszolgálatokat irányító t.n.m. (2000 máj.-ig) ²⁷¹	Kövér László	nevesített
	MEH-et vez. miniszter. (2001 novemberétől)	Stumpf István	
<i>Medgyessy-kormány</i>	MEH-et vez. miniszter ²⁷²	Kiss Elemér, majd Kiss Péter	
	2004 augusztusától	Gyurcsány Ferenc ²⁷³	nevesített

²⁶⁸ A miniszterelnök és a miniszterek helyettesítési rendjéről szóló jogszabály (1/1990. ME rendelet) részletesen rendelkezik a kormányfő helyettesének további helyettesítéséről, ami a kormányon belüli további hierarchiát is jelzi. Ezek szerint miniszterelnököt helyettesítő belügyminisztert akadályoztatása esetén a külügyminiszter, őt a pénzügyminiszter, majd a honvédelmi, végül pedig az igazságügyi miniszter helyettesíthette.

²⁶⁹ Für Lajos Boross Péter mellett szintén a miniszterelnöki posztra pályázott, de a legnagyobb kormánypárt Boross mellett döntött, így végül Für az MDF elnöke lett. Ez a belső hatalmi egyensúly mutatkozott meg a kormányfő helyettesítésében is.

²⁷⁰ Koalíciós kormányfő-helyettesként működött.

²⁷¹ Kövér korábban kivált a kormányból (2000. május 2.), ennek ellenére hosszú ideig nem változtattak a helyettesítés rendjéről szóló jogszabályon és csak eseti jelleggel történt helyettesítés. Habár így is főként a MEH-et vez. miniszter látta el a helyettesítést, de csak a ciklus végén állandósították de iure ezt a szerepét (azzal a bevett kitételrel, hogyha a miniszterelnök másként nem rendelkezik).

²⁷² A MEH-et vez. miniszter akadályoztatása esetén – a miniszterelnök eltérő rendelkezése hiányában – a minisztert megillető jogköröket a miniszterelnök gyakorolta, ami egyben a helyettes szerepét is növelte.

²⁷³ A 2004-es nyárvégi hatalmi átmenet sajátosságát jelzi, hogy példa nélküli módon a designált kormányfő akkori miniszteri tisztsége (gyermek-, ifjúsági és sportminiszter) alapján egyáltalán nem volt megemlítve, hanem csak személyében a miniszterelnök és a miniszterek helyettesítéséről szóló rendelet módosításában.

<i>Kormány</i>	<i>A miniszterelnököt helyettesítő kormánytag pozíciója</i>	<i>A miniszterelnököt helyettesítő kormánytag neve</i>	<i>Egyéb jellemző</i>
<i>I. Gyurcsány-kormány</i>	MEH-et vez. miniszter ²⁷⁴	Kiss Péter	
<i>II. Gyurcsány-kormány</i>	szociális és munkaügyi miniszter (2007 júliusáig)	Kiss Péter ²⁷⁵	
	MEH-et vez. min. (2007 júliusától)	Kiss Péter	
<i>Bajnai-kormány</i>	társadalompolitikáért felelős t.n.m. és	Kiss Péter és	politikai helyettes (általános hely.)
	MEH-et vez. miniszter	Molnár Csaba	operatív helyettes (kormányülés előkészítéséért felelős)
<i>II. Orbán-kormány (megalakulásakor)</i>	közigazgatási és igazságügyi miniszter	Navracsics Tibor és	int. operatív hely. (gyakorlatban ált. jellegű)
	nemzetpolitikáért, egyházügyért felelős t.n. miniszter	Semjén Zsolt és	intézményesített ált. hely. (inkább kvázi koalíciós)
	Miniszterelnökség államtitkára	Varga Mihály	nem hiv., latens hely. (pol. strat.-ért felelős)

A polgári kormányzás kialakulását követően a kis minisztériumszámú és annál is szűkebb létszámú kormányokban a miniszterelnökök a legfontosabb tárcát vezették még. Később, a többes tárcabirtoklás intézményének kikopásával a kormányon belüli hatalmi erőviszonyok jelentős faktora az adott szakpolitikák súlya maradt, mellette pedig a fontosabb tárcákat vezető személyek, illetve a kormányfő helyetteseinek politikai szerepe vált azzá. A szocializmusban ugyanis az elnökhelyettesek javára dőlt el a kormány intézményén belüli hatalmi aszimmetria, a rendszerváltozást követően a miniszterelnököt helyettesítő személy, illetve az általa birtokolt tárca jelezte leginkább a hierarchizálódás belső mértékét, 2010-et követően pedig az intézményesített kormányfő-helyettesi pozíció már alkotmányjogi szempontból is teljesen új megoldást jelentett.

²⁷⁴ Eltérő rendelkezés hiányában kitétel.

²⁷⁵ A helyettesítés nem a tárca kormányzaton belüli súlyához, hanem az azt vezető miniszter, Kiss Péter személyéhez kötődik, hiszen korábban MEH-et vez. miniszterként helyettesített két miniszterelnököt is.

A legtöbb esetben a politikailag amúgy is befolyásosabb kormánytagok a fajsúlyosabb szakpolitikákat, illetve intézményeket irányították a kormányban. A szervezeti, strukturális átalakítások által generált súlyponteltolódások és az egyes kormánytagok személyes politikai súlyából eredő hatalmi koncentrációk részben egybeestek, amint azt egyes tárcák (pl. BM, PM) háttérbeszorulása és mások (pl. MEH, majd KIM, illetve a Miniszterelnökség) felemelkedése mutatja.

III.3.1.4. A kormány összetétele politikai háttér alapján

Igen eltérő képet mutatnak a magyar kormányok a kormánytagok politikai háttére alapján. Alapvetően más funkciókkal bírnak a politikán kívülről érkező (kvázi szakértő) miniszterekből, illetve a kifejezetten pártpolitikusból rekrutálódó testületek. Kevés olyan kormány működött Magyarországon 160 év alatt, amelyek nem klasszikus politikai kormányzatok lettek volna.

Egyik közismert példa erre a Fejérváry Géza (1833-1914) vezette ún. darabont-kormány, amely hivatalnok-kormányként működött. Másik, jellemzően a korszak pártpolitikájától részben mentesülő testület a Németh Miklós vezette ún. szakértői kormány volt, elsősorban regnálásának második felében. Az előbbi esetben éppen a parlamentarizmus alapvető értéke, a felelős kormányzás hiányzott, mivel parlamenti többség, sőt komoly támogatás nélkül oktrojált módon került hatalomra.²⁷⁶ A Németh-kormány viszont a szocialista politikai rendszerrel szemben működésében, kormány-parlament kapcsolatrendszerében a parlamentáris politikai rendszer jegyeit kezdte egyre inkább magára öltetni. Mégis a széteső állampárt és az újonnan formálódó ellenzéki csoportok átmeneti időszakában a hagyományos plurális demokratikus politikai berendezkedéseihez képest jelentősen függetleníteni tudta magát a Törvényhozástól, amely biztos „szavazógépezetként” működött az 1989-es alkotmányozó folyamatokban.

Ennek a parlamenti pártpolitizálástól való relatív függetlenedés következtében erősödött a „szakértő” kormánytagok pozíciója a kormányban. Ráadásul ezzel párhuzamosan természetesen felértékelődött a minisztériumok apparátusának munkája a kormányzati döntéshozatalban, akik befolyásától távolodva igyekezett a kormány a saját szakértői politikusaira támaszkodni. A jelző tehát elsősorban ezeknek köszönhető, nem pedig a nem pártpolitikus kormánytagok arányának.

²⁷⁶ A közélet egyes résztvevői a szakértői kormányok küldetéséhez hasonló reménnyel tekintettek a darabont-kormányra, amikor például a választójogi kérdés megoldását várták el.

Korábbi történeti korszakokban is miniszterré két jellemző karrierút megtételét követően válhatott az ember. Egyrészt a klasszikus politikusi karrierutat követően, mindenekeelőtt az országos politikai életből, többéves parlamenti politizálást követően. Másrészt a közigazgatás számlélétráját végigjárva minisztériumi felsővezetői, majd államtitkári pozícióból miniszteri bársonyszékbe juthattak a klasszikus értelemben szakértőnek számító szakemberek. Természetesen a kormányzati munka átpolitizálhatta őket és később egykori szakpolitikusok parlamenti képviselővé, vagy akár miniszterelnökké is válhattak, amint például Wekerle Sándor (1848-1921), első polgári származású miniszterelnök pályafutása is mutatja. A két világháború között pedig a szakértői útról érkező kormánytagoktól szinte elvárták a kormányzópártba való belépést, a kormányban alapvetően javarészt mindenki pártpolitikussá vált.²⁷⁷

A személyi összetételük a kormányoknak eléggé vegyes volt a szocializmus alatt. A szocializmus első időszakában a politikai háttér, megbízhatóság kizárólagossága érvényesült a szakmai érdekekkel szemben. A kormány vezetését, valamint az elnökhelyettesi pozíciót, illetve néhány fontosabb tárca vezetését mindig jelentősebb pártpolitikus töltötte be, amíg az egyes szaktárca élén folyamatosan kezdtek egyre nagyobb arányban megjelenni az inkább szakmai hátterük miatt kormányzati pozíciókba kerülő miniszterek.²⁷⁸

Később a konszolidált Kádár-korszakban inkább az ágazati érdekek kijáróivá váltak az egyes szakminiszterek, és elsősorban a befolyásosabb kormánytagok, elnökhelyettesek esetében volt jellemző a KB-, illetve PB-tagság. Viszont hasonlóan más területekhez a vezető pozíciók betöltéséhez való eljutás elképzelhetetlen volt az állampárt párttagsága nélkül, a szocialista korszak kormányainak tagjai is szinte elkerülhetetlenül párttagok is voltak.

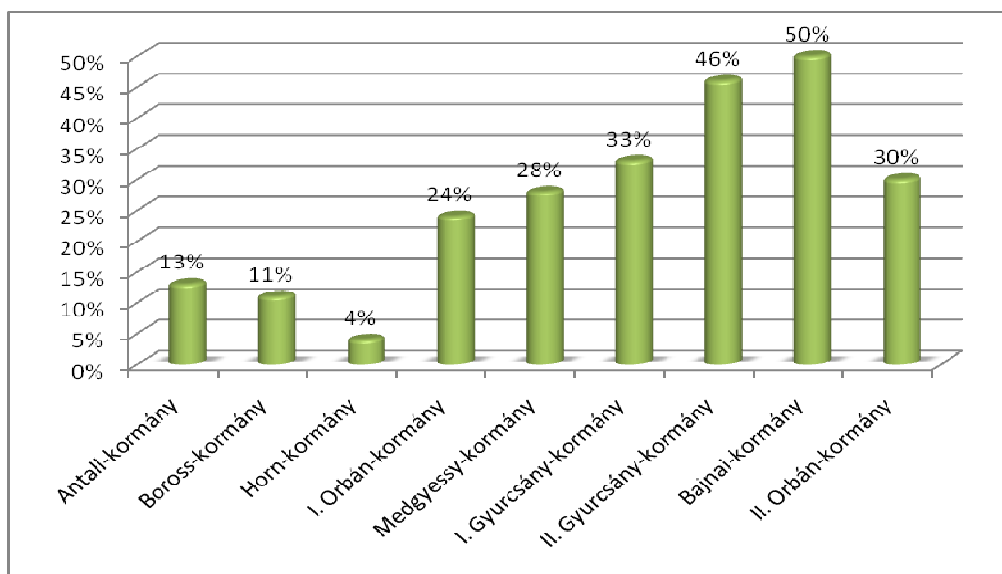
A rendszerváltozást követően koalíciós kormányok jöttek létre, emiatt a tárcák elosztásában fontos szerepet töltöttek be a választási eredményt valamilyen formában letükröző arányok. Az adott politikai erők számára a kormányon belüli befolyásukat az általuk irányított tárcák száma és súlya határozza meg. A politikai zsákmányszerzés

²⁷⁷ Kivételek voltak például egyes külügyminiszterek, valamint honvédelmi miniszterek a háborús időszakok alatt, akik kifejezetten diplomata, valamint katonai pályáról érkeztek a tárcák élére, és később sem keveredtek bele a pártpolitikába.

²⁷⁸ Dunay Pál: A kormány felelősségének alkotmányjogi és politikai alapjai az európai szocialista országokban, ELTE- Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 1988, 27.o.

természetének megfelelően a koalíciós erők legfontosabb vezetői kormánytagsággal is bírtak a rendszerváltozást követően.²⁷⁹

Ezek a kormányok mind politikai kormányoknak tarthatóak, akkor is, ha közülük egyesek kifejezetten szakértőiként aposztrofálták magukat.²⁸⁰ A magyar közjogi berendezkedés a szakértői kormány fogalmát amúgy sem ismeri, hanem csak a politikaiét. Amíg egyes baloldali kormányok szinte kokettáltak a szakértői kifejezéssel, legutóbb a Bajnai-kormány, amelynek vezetője pártonkívüli volt, addig éppen az őt követő kormány vezetője, Orbán Viktor (1963-) egyértelműsítette nyilatkozataiban, hogy kormánya politikai testület lesz, annak ellenére is, ha több pártonkívüli miniszter is a kabinet tagja lett.



I. ábra
Párttagsággal nem rendelkező politikusok aránya a rendszerváltás utáni magyar kormányokban²⁸¹

1998-tól kezdve látható a pártonkívüli politikusok folyamatosan növekvő aránya kormányról kormányra. Ez a folyamat viszont nem a politikai kormányzástól a szakértői felé történő elmozdulást jelzi, hanem éppen fordítva. A korábban pártokhoz szervezetileg

²⁷⁹ Antall-kormányban Surján László a KDNP elnökeként, Nagy Ferenc József az FKGP elnökeként vállalt kormányzati pozíciót. A Horn-kormányban pedig Kuncze Gábor az SZDSZ miniszterelnök-jelöltje volt. Az Orbán-kormányban Dávid Ibolya a miniszteri pozícióval a háta mögött fél évvel a kormány felállítását követően az MDF elnöke lett, amíg Torgyán József az FKGP elnökeként szintén kormányzati pozícióra vállalkozott, és a kormányból történő kiválása 2001 elején a koalíciós erők közötti hatalmi átrendeződést is mutatta. 2002 után pedig Magyar Bálint, Kóka János, majd Fodor Gábor a kisebbik koalíciós partner vezetőjeként váltak kormánytaggá.

²⁸⁰ A Horn-kormány esetében az átmenet időszak szakértői kormányzásának imázsát vették elő, habár éppen a leginkább pártpolitikus kormány volt, ami legalábbis a kormányzati szerepet vállaló személyek párttagságát illeti.

²⁸¹ Mindegyik kormány esetében a regnálásuk alatt a testületbe bekerülő összes miniszter számításba lett véve, kivéve a II. Orbán-kormányt, ahol a magalakulásakor fennálló helyzetet tükrözik az adatok. Az operacionalizálás során az adott ciklusban időközben valamelyik pártba belépett politikusok már a párttagsággal rendelkezők közé kerültek számításba.

nem kötődő személyek kormányba emelése egyértelműen a miniszterelnökök kormányból való kiemelkedését segítette elő. A kormányfő célja ezzel saját legitimitásának kívülről történő erősítése, az akár versenytársként is szóba kerülhető erősebb párttámogatottsággal bírók háttérbe szorítása, valamint ezzel általában a pártoktól való függetlenedésének elősegítése. A miniszterelnök így egyre koncentráltabb hatalmat tud kialakítani maga körül, ami az egész kormányzás prezidencializálódását erősíti tovább.

III.3.2. Kormány kabinetjei

A kormány ügyrendje szerint meghatározott feladatok ellátására létrehozott különböző intézmények a kormány belső szerveként működnek. Az egyik legfontosabb ilyen testület a kabinet. A kormánynak ezek 1990-et követően a legfontosabb döntés-előkészítő, konzultatív és koordináló szervei közé tartoztak.²⁸² A kabinetek a kormány számára előzetesen állásfoglalásokat tesznek, megfogalmazzák a véleményüket, illetve a feladatkörükbe tartozó ügyekben akár döntési javaslatokat is tehetnek.²⁸³ A kabinettagsággal, illetve azok vezetésével egyes kormánytagok minisztertársaikhoz képest előnyben részesülhetnek nem csak a saját szakpolitikai területük hatékonyabb képviselése, hanem az összkormányzati munka általános, a többi tárca életére is hatással bíró befolyásolása révén is.²⁸⁴

Az átmenet utáni két évtized magyar kormányaiban különböző speciális, az adott kormány szakpolitikai felfogását tükröző kabinetek léteztek, illetve általános kabinetként pedig Kormánykabinet működött. Nem csak a kabinetek típusai, hanem azok személyi összetétele is állandóan változott két évtized alatt, egyrészt az adott ágazati politikák váltakozó koncepciójú szakmai irányítása, másrészt pedig a politikai erőviszonyok megváltozása következtében.

A kormány tagjai között informális úton kialakuló politológiai-szociológiai differenciáltság mellett a kabineteknek a típusai és összetétele mutatja elsődlegesen a belső

²⁸² Az 1990-et megelőzően működő kormánybizottságok csak nevükben maradtak azok, hiszen – eredeti politikai funkciójukat tekintve – tartalmilag részben kiüresedtek. A kormánybizottságok döntéselőkészítő intézmények, a kormány irányításának a szervei voltak. Nemcsak koordinatív és ellenőrző funkciót rendelték hozzájuk, hanem akár döntéshozó szervként is működhettek a gyakorlatban, a kormánynak az átruházott hatáskörében is eljárhatott és normatív határozatot is hozhatott. (Fülöp Gyula-Cserny Ákos: A végrehajtó hatalom és a helyi-, területi önkormányzatok alkotmányos szabályozása, BKÁE Államigazgatási Kar, Budapest, 2002, 16.o.)

²⁸³ Ha jogi szempontból nem is, de gyakorlatilag döntéshozó szerveknek mutatkoznak, hiszen az esetek jelentős részében akár változtatás nélkül is elfogadja a kormány az egyes kabinetek készítette javaslatokat az ülésein.

²⁸⁴ Müller György: Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon. Antalltól Gyurcsányig, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 223.o.

közjogi hierarchizáltságot. A kabinetek mellett a kollégiumok, bizottságok és tanácsadó testületek működése mutatja meg a kormány belső formális hierarchiáját. Ezek közül is a kabinetek a legjelentősebb súllyal bíró intézmények, hiszen az azokat alkotó kormánytagok kiválasztása a kormány valós döntéshozói körének koncentrációját mutatja.²⁸⁵

A kormány kabinetjeit elsősorban az különbözteti meg az államszocializmus idejében működött kormánybizottságoktól, hogy az egész kormány testülete helyett, annak nevében nem járhatnak el, döntéseket nem hozhatnak, csak véleményező és döntéselőkészítő funkcióval bírnak. Nyilván ez a szerepkörük – elsősorban a kormánykabinet esetében – az utóbbi években zajló változások következtében megerősödött, és habár tényleges döntési szerepkörük nagyra nőtt, de az egész kormány helyett formális döntési jogosultságuk továbbra sem lett.²⁸⁶ Amint a kabinetekről általánosan rendelkező jogszabályok fogalmazzak, eltérő rendelkezés hiányában a kabinet „ügydöntő jogkörrel nem rendelkezik.”²⁸⁷ Épp ez volt a cél a kormánybizottsági rendszer megszüntetésével és a kormány kabinetjeinek létrehozásával, hogy a kormány visszanyerje szuverenitását és helyette más fórumokon tényleges döntések ne születhessenek.

A legfontosabb szakpolitikai csoportok területén születő döntések előkészítésére változó számú és típusú kabinetmegoldások születtek húsz év alatt. Az első szabadon választott kormány felállítását követően a Gazdasági Kabinet alakult meg először, még a Kormánykabinetet is messze megelőzve. Stabil szereplőnek számít a rendszerváltozás óta a gazdasági mellett a Nemzetbiztonsági Kabinet is. Amíg a Gazdasági Kabinet munkájában a gazdasági tárcák mellett a pénzügyminiszter²⁸⁸ vett részt, addig a Nemzetbiztonsági Kabinetben az igazgatási-rendészeti miniszterek²⁸⁹ (polgári titkosszolgálatokat felügyelő t.n.m., belügyminiszter, honvédelmi miniszter, illetve külügyminiszter) mellett 1998-at követően a MEH-et vezető miniszter, valamint az igazságügyi miniszter is jelen volt. A Gazdasági Kabinet összetétele jelentős mértékben változott a 2002-es kormányváltást

²⁸⁵ Körösi András – Török Gábor – Tóth Csaba: A magyar politikai rendszer, Osiris Kiadó, Budapest, 2005, 447-449.o.

²⁸⁶ Kivételt képezett egy rövid ideig az Integrációs Kabinet 1998 tavaszán közvetlenül a választások előtt, amelynek volt ügydöntő jogköre halaszthatatlan ügyekben, valamint ugyanebből az időszakból a gazdasági kabinet, amely ha formális döntést nem is hozott, de az ott született állásfoglalásokat csak jóváhagyás céljából kellett a kormányülés elé terjeszteni. (Szilvássy György: A közigazgatás szakmai vezetése 1988-1998. In: Magyarország évtizedkönyve 1988-1998. szerk.: Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László I. kötet, 445.o.)

²⁸⁷ A 2006. LVII. tv. 23.§ (3), majd a 2010. XLIII. 28§ (3).

²⁸⁸ 1998-ig a Kabinet vezetője is maga a pénzügyminiszter volt, mint az addigi kormányok egyik legbefolyásosabb tagja, az új kormányzati szemléletmód és struktúra fényében a gazdasági miniszternek éppen a pénzügyminiszter kárára történő súlynövekedésének egyik jele volt a kabinet elnökké válása.

²⁸⁹ Közülük a legerősebb miniszter, a belügyminiszter volt a vezetője.

követően, mivel az több humán tárca (Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium, Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium) vezetőjével is bővült.

Vannak kevésbé jelentős szakpolitikai kabinetek is. Az Antall-kormány idején ezek közé tartozott a humánpolitikai és az ifjúsáspolitikai, amit a ciklus vége felé egyesítettek is. A Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter irányításával ehhez hasonló intézményt, a Társadalompolitikai Kabinetet a Medgyessy-kormány utolsó hónapjaiban, 2004 májusában állították fel az Ifjúsági és Oktatáspolitikai Kabinet helyébe, ahol addigra a már szinte teljesen túlbujánzó, összesen hat humánpolitikai tárcavezető és további miniszterek is tagjaivá váltak, ez a kabinet még a 2009-es tavasszal felálló új kormányban is meg lett tartva. Az egyik legrövidebb ideig működő kabinet pedig az Európai Integrációs Kabinet volt, amit 1996-ban állítottak fel, majd az új kormány megszüntette, később Integrációs Kabinet néven 2003-ban visszahozták, végül pedig Európai Ügyek Kabinetje néven működött tovább az I. Gyurcsány-kormány idején 2006-ig, amikor ismételtelen megszüntették.

Ezzel a szélesebb típusú kabinetrendszerrel, már az összes tárcavezető közbeeső döntéselőkészítő fórumként be lett vonva a kormány belső formális hierarchizáltságába. A kormánytagok ágazatpolitikai horizontális differenciáltsága ilyen széles körben utoljára a szocializmus időszakára volt jellemző, amikor egy-egy minisztertanács-elnökhelyettes irányítása alatt lettek összefogva az adott szakpolitikákhoz tartozó miniszterek. Elméletileg tehát nem minden miniszter tagja legalább egy kabinetnek, illetve vannak olyanok is, akik több kabinet munkájában is részt vehetnek. Mégis a rendszerváltozás óta általános tendenciának tűnik a kabinetek számának, illetve tagjaik bővülése, ezáltal pedig a kormányzati döntéshozatal még összetettebbé, hierarchizáltabbá és ellenőrzöttebbé vált.

A legfontosabb kabinet egyértelműen a Kormánykabinet lett, amelyet csak 1994 nyarán az új kormány felállításával együtt hoztak létre. Habár ehhez hasonló fórum korábban, az első szabad választásokat megelőzően Minisztertanács Kabinetje néven rövid ideig működött. A felállítástól kezdve ebbe a legbefolyásosabb kormánytagok kerülhettek be, mint a kormányfő mellett a belügyminiszter, a pénzügyminiszter, a külügyminiszter, valamint állandó meghívottként a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkára és a Miniszterelnöki Kabinet vezetője. A Koalíciós Érdekegyeztető Tanács (KET) 1995-ös megszűnését követően egyben KET-pótló szerepe is lett a Kabinetnek.²⁹⁰ A Kormánykabinet működésére a későbbi koalíciós kormányzások is rányomták a bélyegüket,

²⁹⁰ Pesti Sándor: Állam és valóság. Közpolitikai tanulmányok, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2008, 22.o.

mindvégig a koalíciós érdekökötetése kikerülhetetlen fórumaként is működött ez az intézmény.

1998-at követően változások történtek a Kabinetben, egyrészt a Kancelláriaminiszter vált a vezető szereplőjévé, és a működése alapvetően sokkal kötöttebb, formálisabb lett. De nem csak a MEH-et vezető miniszter lett a Kabinet új tagja, hanem a három koalíciós párt legfontosabb reprezentánsai is a kormányból.²⁹¹ Igaz, az igazságügyi miniszter nem rögtön a kormány júliusi megalakulásától, hanem a kormányhatározat októberi módosítását követően csak ősszel vált a Kabinet tagjává. Ciklus közben került felállításra az ún. Kiskabinet, amit kifejezetten a koalíciós egyeztetés szűk fórumának megteremtése céljából hoztak létre.²⁹²

Az I. Orbán-kormány alatt a kormányfő körül, a kormányzat működésében több területen is tapasztalható koncentráltabb vezetési elv meglátzott a Kormánykabinet működésében is, ami a politikai irányítás egyik szűkebb csúcshervévé vált, ezzel szemben a 2002-es kormányzati szerkezetátalakítást követően a kabinet szerepe is csökkent a döntéshozatalban elsősorban a teljes kormányülés javára.²⁹³ Nyilván az Orbán-kormány idején tapasztalt, a kormányfő szerepének megerősödésével járó folyamatok letörése, illetve általában az új pártonkízüli miniszterelnök gyengébb politikai pozíciójának következtében fordult meg a korábbi tendencia. A Medgyessy-kormányban ugyanis egyre inkább formálissá vált a Kormánykabinet működése, majd az első Gyurcsány-kormány alatt végül meg is szűnt.²⁹⁴

A II. Gyurcsány-kormány alatt mégis visszaállították a Kormánykabinetet, ráadásul az egész kormányzás területén megnyilvánuló koncentrációs tendenciáknak megfelelően annak jelentősége ismételtelen megnőtt elsősorban a 2007. júliusi kormányzati átalakításokat követően. A Kabinet személyi összetétele és feladatkörének meghatározása egyaránt a kormányfő körüli hatalomösszpontosítás további növelését, az egyes szakminiszterek feletti

²⁹¹ 1999-ben tettek egy kísérletet a Belpolitikai Kabinet felállítására is, és ezzel a koalíciós pártok vezetőinek a kormánykabinetből történő kiszorítására, ami sikertelen maradt. Az Antall-kormány Humánpolitikai Kabinetjének a felélesztése sem sikerült ezzel a lépéssel. (Uo., 22-23.o.)

²⁹² Ezt mutatja már az összetétele is, hiszen a kormányfőn és a két kisebb koalíciós fél pártelnök-miniszterén kívül csak másik két, a kormány akkori legbefolyásosabb embere kerülhetett be, Stumpf kancelláriaminiszter és Kövér titkosszolgálatokat felügyelő tárca nélküli miniszter.

²⁹³ Körösenyi András – Török Gábor – Tóth Csaba: A magyar politikai rendszer, Osiris Kiadó, Budapest, 2005, 350.o.

²⁹⁴ Müller György: Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon. Antalltól Gyurcsányig, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 224.o.

hierarchizáltság erősödő tendenciáját mutatja. Kifejezetten a miniszterelnök legszűkebb bizalmi köre alkotta az új struktúrájú Kabinetet, miközben egyesek ki is kerültek belőle.²⁹⁵

Alapvetően a rendszerváltozás utáni kormánykabinetek közül a legfajsúlyosabb jött létre 2007-ben, ugyanis egy újabb területtel bővült a hatalmi ereje a kormány egész testületével szemben. Mivel innentől a Kabinet akár fel is kérheti a kormány bármelyik tagját egy meghatározott feladat ellátására, összességében az akkor megszüntetett és a kormány feletti kontrollt erősítő Államreform Bizottság funkcióival bővült a Kormánykabinet feladatköre és ezzel erősödött a politikai súlya.²⁹⁶

Maga a kabinetrendszer egésze önmagában jogi szempontból nem változtatott a miniszterek egyenjogúságán, azért sem, mert a miniszterek többsége tagja lett valamelyik kabinetnek. Általában a ciklus közben amúgy is bővült a kabinet munkájában részt vevők köre, vagy legalábbis állandó meghívotti státuszt nyerhettek további kormánytagok, ha másért nem is, de legalább a kormányon belüli egyensúlyi helyzet fenntartása céljából. Persze a kabinetek egymáshoz viszonyított súlya is eltérő, illetve egy-egy kabinet jelentősége időben is változó volt. A legnagyobb súlyuk a kabinetvezetőknek van, akiknek habár a minisztértársaik felett – a szocializmus időszakának elnökhelyetteseivel szemben – semmilyen irányítási jogkörük nincsen, mégis mintegy csúcsmiszteri helyzetbe kerülhetnek.²⁹⁷

A legbefolyásosabb természetesen a pénzforrások elosztása felett rendelkező kabinetek, mint a Gazdasági Kabinet, illetve az utóbbi években újabb intézményként felálló Fejlesztéspolitikai Kabinet vált. Ezt a 2004-es kormányváltás alkalmával hozták létre, majd két évvel később a fejlesztéspolitikai kérdések prioritásának a kormányzati politika középpontjába kerülésével egy új típusú, sokkal összetettebb és átláthatatlanabb intézményrendszer²⁹⁸ kialakításával megszüntették. Végül a kormánybiztosi rendszer felszámolásával, illetve a koalíció felbomlásával újra létrehozták ezt a kabinetet.

Az utóbbi húsz évben tehát egyre újabb és újabb kabinetek jöttek létre, amiknek az összetétele, struktúrája rendre átalakult. A folyamatosan mozgásban lévő kabinetszerkezet hűen letükrözi a kormányzati struktúrában lezajló folyamatokat és a kormányon belüli

²⁹⁵ Amíg például Göncz Kinga külügyminiszter távozott, addig a hirtelen felszámolt Államreform Bizottság vezetője, Draskovics Tibor, valamint a koalíciós ügyekért felelős államtitkár, Horn Gábor is bekerült a testületbe.

²⁹⁶ Angyal Ágnes: Az eddigi legerősebb kormánykabinetet hozták létre. Forrás: FigyelőNet {online}, http://www.fn.hu/belfold/20070710/eddigi_legerosebb_kormanykabinetet_hoztak/, 2007.07.10. Letöltés ideje: 2010.04.15.

²⁹⁷ Müller György: Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon. Antalltól Gyurcsányig, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 225-227.o.

²⁹⁸ Lásd részletesebben a III.5.2.3. fejezetet.

hatalmi viszonyokat. Formálisan – a kormány egészének szuverenitását érintetlenül hagyva – döntési pozícióba nem kerültek, a gyakorlatban viszont a döntések előkészítésében játszott szerepük miatt a tényleges hatalmuk megnőtt. A II. Orbán-kormány felállásával zajló változásoknak szükségszerű velejárója volt a kabinetrendszer szerepének módosulása a kormányzat működésében. Mivel a kormánytagok számának jelentős mértékű redukálása miatt a kormány működése önmagában a kabinetkormányzás²⁹⁹ irányába tolódott el, ezzel a korábbi kabinetrendszer fenntartása elvesztette létjogosultságát.

De nem csak a kormánytagok számának drasztikus csökkenése követelte ki a változásokat, hanem a korábbi típusú koalíciós kormányzás megszűnése, illetve a miniszterelnök kormányon belüli szerepfelfogása, az aktív kormányzati munkából való kiemelkedése funkcionális szempontból egyaránt értelmetlenné tette a régi működés fenntartását. Mindezt tükrözi a kormány ügyrendje (1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat) is, amiből kikerült a kormány kabinetjeinek korábbi, jogilag is szabályozott szerepe például a kormány döntéseinek előkészítésében (20.§), vagy éppen a kormány napirendjére kerülő előterjesztése előzetes támogatása (57.§) esetében.

III.3.3. Minisztertanács elnöksége

A Minisztertanács elnöksége korábban, az államszocializmus kezdeti időszakában rövidebb ideig működő, kormányon belüli intézmény volt. A kormány egészének testületi ülésén túl 1956 előtt szűkebb grémiumként működött az elnökség, amely sajátos munkamegosztást képezett a teljes és a résztestület között. Akkoriban a hatalmas kormánylétszám miatt sokszor akár 30 körüli tagja is lehetett a kormánynak, így alakult ki szükségszerűen a kabinetkormányzás sajátos szocialista típusa.

Az intézmény tagjai a kormányfőn kívül a helyettesei és egy-két fontosabb tárca birtokosai voltak. Ők az egyik héten üléseztek, míg a kormány teljes testületként a másikon.³⁰⁰ A Minisztertanács elnöksége nem csak egyszerűen túlbürokratizálta a szocialista kormányzati szerkezetet, illetve tovább bonyolította a kormány testületi

²⁹⁹ A rendszerváltozás utáni kormányzati rendszerek típusai közül az egyik, a kb. 15 minisztériumot és ezáltal kb. 15-20 kormánytagot összefogó, kormányzati politikáknak prioritást nyújtó, a másik pedig kifejezetten már az ennél szűkebb kabinetkormányzás. Ezek közül Navracsics Tibor szerint az I. Gyurcsány-kormány az előbbihez tartozott, amíg az akkori kormány részéről Veres János véleménye pedig, hogy már akkor a két rendszer közti állapotban volt a hazai kormányzati rendszer. (Gondola.hu {online}: „Villámhárító szerepben” – kabinetfőnökök egymás közt, http://www.gondola.hu/cikkek/41780-__8222%3B_Villamharito_szerepben__8221%3B__8211%3B_kabinetfonokok_egymas.html, 2005.04.28. Letöltés ideje: 2010.02.15.)

³⁰⁰ Mónus Lajos: Gondolatok a kormány testületi működésének kérdéseiről. In: Magyar Közigazgatás, 1996/5.sz. 271.o.

működését, hanem jelentős aszimmetriát hozott létre a miniszteri pozíciók között. A miniszterek – elvben biztosított – egyenlősége súlyosan sérült azzal, hogy a szűkebb testület nem csak a döntések előkészítése révén, hanem formálisan is döntési pozícióba került.

A Minisztertanács elnökségének intézménye a Rákosi-korszakban mintegy kormánykabinetként is működött, hiszen a minisztertanács egésze helyett egyaránt eljárhatott és dönthetett.³⁰¹ Ez az intézmény gyakorlatilag az összes szocialista országban működött később is Magyarország kivételével, ahol formálisan megszűnt.³⁰²

III.4. Kormányzaton belüli formális konzultatív eljárások, együttműködési formák intézményei

III.4.1. Államtitkári értekezletek

A Közigazgatási Államtitkári Értekezlet (KÁT) a magyar kormányzati rendszer rendszerváltozás utáni időszakában kialakult egyik legfontosabb intézményi résztvevőjeként tartható számon. Hosszú éveken keresztül a kormányzaton belüli formális konzultatív eljárások közül a KÁT számított a döntéshozatal főként szakmai oldaláról a legmeghatározóbb elemének.

Az első szabad választások után, az új kormány felállítását követően részben a kormány működése során fellépő jellemző diszfunkciók orvoslására is jött létre a KÁT. Az intézmény egészen a 2006-os kormányváltásig az állandó minisztériumi irányítási rendszerben folyamatosan működött. Ekkor ugyanis a politikum és a közigazgatás határának éles elválasztása céljából a korábbi államtitkári rendszert felszámolták, ennek esett áldozatul a közigazgatási államtitkári poszt is. A kormányzati döntéshozatal előkészítésében az államtitkári értekezletnek jutott meghatározó szerep 2006-ot követően. A kormány elé kerülő előterjesztések kidolgozásáért a megszüntetett közigazgatási államtitkári struktúra helyett az új államtitkárokból³⁰³ összeálló államtitkári értekezleten kellett megtárgyalni minden, a kormány elé benyújtott előterjesztést.

A KÁT volt messze a leghatékonyabb eszköz a kormány elé kerülő döntések előkészítésének az Antall-kormány megalakulását követően, amikor még igazán a

³⁰¹ A többi volt szocialista országban is kis-minisztertanácsok kezdték átvenni a kormány szerepét.

³⁰² Uo., 273.o.

³⁰³ Az egyes minisztériumok, illetve a MEH államtitkárai stb. alkotta bevett összetételen túl az államreformért, valamint a fejlesztéspolitikáért felelős kormánybiztos is az értekezlet állandó résztvevői voltak. (1059/2007. (VII. 26.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat módosításáról)

kormánykabinetek sem működtek. Az első hónapokban ugyanis az előterjesztések közvetlenül a tárcaegyeztetéseket követően kerültek a miniszterek elé, ami nagyban szerepet játszott a kormányülések olykor éjszakába történő elhúzódásában is. A KÁT legfontosabb szerepe az volt, hogy a kormányzati előterjesztések elsődleges szakmai szűrőjeként működve csak azon keresztül átmenve juthassanak el a kormányülésre a döntésre szánt anyagok. Az értekezlet tagjai a minisztériumok közigazgatási államtitkárai voltak, amíg az egész kormányzati munka összefoglalásáért felelős Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkára vezette az üléseket. Ezt tekinthetjük az olyan utolsó fórumnak, ahol még a szakmai érvek az elsődlegesek, a döntések előkészítése innen kerül át a politika döntések terrénumába.³⁰⁴ A II. Orbán-kormány felállásával nem csak 2006-ot megelőző minisztériumi struktúra legfontosabb elemeit hozták vissza, hanem ezzel párhuzamosan a korábban működő döntéselőkészítési fórumok közül a KÁT-ot is, amely ismételten a kormányzati döntéshozatal központi szereplőjévé vált. A kormányülések további formalizálódásával a KÁT szerepe a tényleges döntéshozatalban akár nőhetne a jövőben feltéve, ha a fontos döntések az előterjesztésekről nem egy másik pontban koncentrálnának a kormányzaton belül, amivel a KÁT szerepe is gyengülhet, formalizálódhat. Egyes tárcák kormányzati munkára gyakorolt centralizációs túlsúlya részben átrendezheti a KÁT egykori meghatározó központi erejét. Például a nemzetgazdasági tárca kormányzati dominanciája akár formalizálhatja is a fórum szerepét azzal, hogy a tényleges döntések a többi tárcával szemben is az már az egyeztetést megelőzően eldőlhetnek.

A közigazgatási mellett más, kevésbé jelentős, illetve sikeres államtitkári, formális konzultatív eljárási formák is működhetnek. Ilyen volt a Politikai Államtitkári Értekezlet (PÁT), amely nem sokkal a közigazgatási államtitkárokat összefogó értekezleti rendszer felállítását követően jött létre 1991 nyarán.

Ez az intézmény a valóságban soha nem hozott annyi eredményt, mint a KÁT, pedig létrehozásának célja nyilvánvaló volt. Ha a miniszterek munkáját a kormány mint minisztertanács, a közigazgatási államtitkárokat pedig a KÁT fogja össze, akkor a két szint között álló politikai államtitkárok munkájának koordinálására is érdemes egy intézményesített fórumot létrehozni. Ezt kívánta szolgálni a PÁT, aminek elsődleges feladata elsősorban a kormány politikai tevékenységének oldalával, illetve annak a törvényhozással való kapcsolatának összehangolása volt, főként a döntések politikai-társadalmi hatásait kellett elemezniük. A valóságban az eredeti céljának nem felelt meg,

³⁰⁴ Pesti Sándor: A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon. In: Pesti Sándor: Állam és valóság. Közpolitikai tanulmányok, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2008, 18-19.o.

pedig a politikai jellegét erősítette, hogy a kormánypárti frakcióvezetőket is meghívták a politikai kapcsolattartás jegyében ezekre az egyeztetésekre. Ez a jelenség nyilván szorosan összefüggött magával a politikai államtitkári intézmény funkciójának kiforratlan jellegével is. Az első kormányzati ciklust követően az értekezlet meg is szűnt.³⁰⁵ A megszűnés elsősorban a PÁT funkciótalanásával állt összefüggésben. A későbbiekben az intézmény újra elkezdett működni. A 2010 utáni időszakban ugyanilyen elnevezéssel például úgy állt fel ismét, hogy a funkciót betöltőket hivatalosan már nem is politikai államtitkárnak nevezték.

Részletes kifejtés nélkül megemlítendő a kormányzati munka további elengedhetetlen szereplői, a különböző típusú, formájú és elnevezésű tanácsadó, döntéselőkészítő szervek, mint az egy vagy több minisztérium munkájához kötődő bizottságok, tanácsok stb. Mindezek a dualizmus időszakától kezdve működtek egy-egy szakpolitikai mentén. A II. világháborút követően csak bonyolódott a tanácsadó testületek köre. A bizottságok és tanácsok mellett megjelentek a hasonló szereppel bíró kollégiumok is, amelyek a szocializmus alatt működtek, szerepük több volt az egyszerű tanácsadásnál, kvázi kis minisztertanács a minisztertanácsban.³⁰⁶ 1990 után is egy teljesen átalakult struktúrában számos ad hoc jellegű véleményező, javaslattevő szerv született, amelyek egy-egy tárcavezető munkáját segítették, egyre bővül a különböző interminiszteriális szervek köre, a tárcaközi bizottságok jelentős része bizottsági formában működik, kisebb hányaduk tanács név alatt.³⁰⁷ A kormány, annak tagjai, illetve a miniszterelnök mellett számos további formális és informális jellegű tanácsadói kör működhet.³⁰⁸

III.5. A kormányt ellenőrző mechanizmusok, a kormányzat szuverenitását befolyásoló, korlátozó intézmények és eljárások

A kormány munkáját számos intézmény ellenőrzi. A hatalommegosztás értékének bemutatása során röviden fel lettek vázolva azok az intézmények, amelyek a kormányzati rendszeren belül a hatalmi egyensúly fenntartásáért felelősek. A közjogi intézmények közül a végrehajtással szemben a törvényhozás az egyik legfontosabb, kontroll funkcióval bíró

³⁰⁵ Uo., 25-26.o.

³⁰⁶ Sári János: Bizottságok a kormányzati tevékenység s az államigazgatás legfelső irányításának szintjén. In: Jogtudományi Közlöny, 1980/8.sz., 472-473.o.

³⁰⁷ Müller György: Kormányzati viszonyainkról az új alkotmánykommentár „A Kormány” című fejezete kapcsán, <http://jesz.ajk.elte.hu/muller41.html>. Letöltés ideje: 2010. 05. 29.)

³⁰⁸ Amíg a kormányzaton belüli formális konzultatív, addig a politikai jellegű tanácsadás inkább informális, szűkebb fórumok keretén belül zajlik. A rendszerváltozást követően pedig a miniszterelnök munkáját közvetlenül segítő, egyik legfontosabb szerep a miniszterelnöki kabinetnek jutott, ami végül önálló minisztériumi rangra tudott emelkedni.

szereplő. Az Országgyűlés kezében sajátos ellenőrző mechanizmusok állnak rendelkezésre, például az ellenzéki jogok, amelyek a hatalom decentralizálását szolgálják, de ezek nem csak az ellenzék kezében működhetnek. Ide tartozik szakmai kontrollként a bizottsági munka esetében például a miniszteri meghallgatás a kinevezésüket megelőzően, a politikai ellenőrzést pedig elsősorban a plenáris üléshez kötődő interpelláció, illetve kérdések biztosítják.³⁰⁹

III.5.1. Kifejezetten a kormányzati munka ellenőrzésére specializálódott intézmények

A klasszikus közjogi intézmények mellett az egyik legfontosabb ellenőrző intézmény az Állami Számvevőszék, amelynek az intézményi ellenőrzési területe kiterjed a kormányon túli területekre is. Feladata mindenekelőtt a költségvetés realitásának vizsgálata. Legfőbb Állami Számvevőszék elnevezéssel már a dualizmus időszakától kezdve működött egészen az 1950-es évekig, amikor a polgári parlamentáris rendszer leépítésekor a hatalommegosztást biztosító egyéb intézmények mellett ezt is megszüntették. Az államszocializmus időszakában a demokratikus jogállami szempontból súlyos diszfunkciókkal küzdő Központi Népi Ellenőrzési Bizottság (KNEB) bírt hasonló feladatokkal.³¹⁰ A KNEB végül 1989 végén elméletben jogutód nélkül megszűnt, de ezt követően felállt az Állami Számvevőszék (ÁSZ), amelynek elsődleges feladata azóta is a költségvetés, illetve az állami vagyon felhasználásának ellenőrzése.

További ellenőrző szervként a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalt (KEHI) érdemes még megemlíteni, ugyanis a KEHI a kormány belső kontrollszerve, amelynek hatásköre elsősorban az államháztartási törvényben meghatározott ellenőrzésekre terjed ki. A Hivatal csak a kormány döntéseinek végrehajtását ellenőrzi, más közjogi intézményre az ellenőrzési hatásköre nem terjed ki.

A KEHI jogelődjét az első kormányzati ciklus közepén állították fel Központi Számvevőszégi Hivatalok elnevezéssel (12/1993. (I. 19.) Korm. rendelet), majd a kormányváltás után, 1994 őszén szervezték át az intézményt és egyben nevezték át Kormányzati Ellenőrzési Hivatallá. A Hivatal feladatköre folyamatosan bővült, 2003-tól tovább egyértelműsítették az ÁSZ és a KEHI közötti feladat- és hatásköröket. Az ÁSZ-nak

³⁰⁹ Ezek az ellenőrzési mechanizmusok is egyre bővültek, illetve differenciálódtak a rendszerváltozás óta. Az írásban vagy szóban történő interpelláció, a napirend előtti és utáni kérdés mellett a '90-es évek második felében az azonnali kérdés intézménye is bevezetésre került a magyar Országgyűlésben.

³¹⁰ A nem érvényesülő hatalommegosztásból eredő diszfunkcionalitását jelzi, hogy például a KNEB elnöke évekig kvázi tárca nélküli miniszterként a kormánynak is tagja volt.

az államháztartás külső, amíg a KEHI-nek pedig az utólagos belső ellenőrzését kell elvégeznie. Az ország uniós csatlakozását követően pedig még szélesebb hatáskörrel rendelkezett, hiszen az az EU-s források ellenőrzésére is ki lett terjesztve.³¹¹

III.5.2. Gazdaság- és pénzügypolitikai kérdésekben a kormányzati döntéshozatalra hatással bíró intézmények

A kormányzat működésével kapcsolatos legfontosabb ellenőrző intézmények a pénzügyi kérdésekkel állnak kapcsolatban. A klasszikus ellenőrzési formák mellett számos más olyan szerv is létesülhet, amely a gazdasági tervezési, illetve redisztribúciós folyamatokban részt vehet. Gazdaság- és pénzügypolitikai kérdésekben kontrollfunkcióval (döntéskezdeményező, esetleg vétójoggal) bíró szervek is működhetnek a kormány mellett. Sőt akár olyan döntési funkcióval bíró intézmények, eljárási folyamatok is létezhetnek, amelyek akár a kormány szuverenitását is csorbítják a politikai döntéshozatalban.

A kormányzás kettős természetéből eredően mind a politikum, mind a szakmai oldal részéről nem egyszer merültek már fel a kormány döntési jogkörét korlátozó intézményi elképzelések. Ezek a kormányon kívüli, illetve azzal részben átfedésben lévő intézmények a hatalommegosztás érvényesülését is befolyásolják.

III.5.2.1. Intézményi megoldások a rendszerváltozást megelőző korszakokból

A gazdaságpolitika irányítását illetően korábbi történelmi időszakokban is előkerült a klasszikus államhatalmi ágak, közjogi intézmények döntési jogosultságának szűkítése. A Tanácsköztársaság idején sajátos megoldás volt a Népgazdasági Tanács május végi felállítása, ezzel az összes, eddig külön irányítás alatt álló gazdasági jellegű tárcát, azaz népbiztosságot (agrárpolitika, szociális ügyek, közellátásügy, közlekedéspolitika, pénzügyek) kívánták egybefogni. Kérdéses, hogy ezek az átszervezések mennyire valósultak meg a gyakorlatban. Majd a június végi (kis)alkotmány létrejötte után pedig párhuzamosan működött egyrészt a kormányzótanács, amelynek tagja volt a Népgazdasági Tanács négytagú elnöksége, másrészt maga a Népgazdasági Tanács is 9 főosztállyal.³¹² Mivel ennek tagjai csak részben voltak kormánytagok, így átláthatatlan döntési és

³¹¹ Péterfalvi Attila: A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal ellenőrzési tevékenységének nyilvánosságával kapcsolatos adatvédelmi biztosítási ajánlás (Ügyszám: 2302/H/2005.) Budapest, 2005. december 22., http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=aktualis/ajanlasok&dok=2302_H_2005, Letöltés ideje: 2010. 05. 29.

³¹² Bölöny József – Hubay László: Magyarország kormányai 1848-2004, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2004, 270-271.o.

felelősségi jogkörök alakulhattak ki, miközben a kormány igen jelentős szuverenitáscsökkenésen ment át.

Később a két világháború között felmerült egy nyugat-európai, elsősorban németországi mintákat alapul vevő gazdaságpolitikai tanács felállítása, amelyet az akkori szociáldemokrata ellenzék hiába támogatott, az elképzelés végül megbukott. Nyilvánvaló céljuk ezzel a kormány gazdasági kérdésekben történő hatalmának csökkentése, a hatalommegosztás kiterjesztése lehetett volna.

Magyarországon a II. világháborút követő koalíciós kormányzás alatt létrejövő Gazdasági Főtanács (a fordulat éve után átalakulva Népgazdasági Tanácsná, habár formálisan nem volt a jogutódja) szintén a kormányzat szuverenitásának csökkentése céljából került felállításra.³¹³ A Főtanács amúgy kvázi gazdasági csúcsminisztériumnak is felfogható volt.³¹⁴ Az MKP véleményét megfogalmazva Révai József (1898-1959) szerint háromtagú (a három nagy kormánypárt egy-egy tagja, a miniszterelnök mellett az iparügyi, valamint a közlekedésügyi miniszter alkotta) teljhatalmú, gazdasági direktóriumként is felfogható. (Ezzel végképp felborult még az 50-50%-os szavazati arány is az FKGP, illetve a többi párt között.) Az MKP Titkársága szerint pedig az intézménynek az egész gazdasági kormányzás munkaeszközüvé kellett válnia, amely végeredményben helyettesíti a kormányt. A legszélesebb körű jogköröket kapta meg a gazdaságpolitikai jellegű kérdésekben már – az amúgy Ries István (1885-1950) igazságügyi miniszter által elvetett – eredeti tervezetben is, ami szerint az általa kibocsátott rendeletek egyben kormányrendeletekként funkcionálnak. Mindezzel súlyos csorba esett a kormány szuverenitásán, a miniszteri felelősségen és a demokratikus legitimáción egyaránt. Ezzel a Főtanács gazdasági kérdésekben teljesen helyettesíthette volna a kormányt, a miniszterek pedig végeredményben annak alárendelődtek volna. A kisgazda Sulyok Dezső (1897-1965) végül a 1947 elején kijelentette, hogy a Gazdasági Főtanáccsal az egész gazdasági irányítás teljesen kicsúszott a Kisgazdapárt kezéből, ami tulajdonképp egy olyan mellékkormány

³¹³ A II. világháborút követően Nyugat-Európában sem voltak ismeretlenek az ottani államosítási hullám által generált, a szocialista tervgazdaságoktól persze teljesen eltérő formában, mégis az ország hosszabb távú gazdasági tervezésére befolyással bíró intézményei. Ezek nem kötelező erejű, hanem jellemzően inkább ajánlási funkcióval bírtak Franciaországban, Nagy-Britanniában, Hollandiában, Belgiumban, valamint akár Japánban is. Közülük a franciáknál építették ki a legszélesebb módon a tervezés intézményi kereteit. A francia tervbizottság közvetlenül a háború után, 1946-ban kezdte el a munkáját, vezetőjét a kormányfő nevezte ki. A tervbizottság öt éves tervjavaslatát a Nemzetgyűlés szavazta meg. 1947-ben Hollandiában a Központi Tervhivatal, 1955-ben Japánban a Gazdaságfejlesztési Bizottság, 1962-ben pedig Nagy-Britanniában az Országos Gazdaságtervező Ügynökség kezdte el a munkáját. (Lőrincz Lajos: A kormányzás rendszerének és módszereinek változásai néhány országban. In: Ficzer Lajos (szerk.): Tanulmányok a kormány döntési rendszeréről, Közgazdasági és Jogi Könyvtár, Budapest, 1994, 21-22.o.)

³¹⁴ . G. Vass István (szerk.): Tildy Zoltán kormányának minisztertanácsi jegyzőkönyvei. 1945. november 15.-1946. február 4. Magyar Országos Levéltár, Budapest, 2005, 20.o.

kialakulásához vezetett, amely a kormány mellett vagy esetleg a kormány felett áll, miközben összetételében a kormánytól eltérő.³¹⁵

Végül az 1949. évi XVI. törvény hozta létre a Népgazdasági Tanácsot elsősorban a népgazdaság tervszerű irányítása céljából, a gazdaságirányítás vezető csúcsszerveként. A Tanács minimum 9, maximum 15 főből és az elnökből állhatott. A kormány előterjesztése alapján az államfő nevezte ki a tagokat. Az elnöknek minden esetben kormánytagnak kellett lenni. Ez a részleges személyi átfedés mutatja a Tanács legitimációs hiányát, hiszen elsősorban ennél a szervnél is egy kormányon kívüli intézményről beszélhetünk. A legfontosabb gazdaságpolitikai kérdéseket a kormány közvetlen hatásköréből gyakorlatilag elvonták a Népgazdasági Tanácsba. Ráadásul nem csak egyszerűen a fontos gazdasági kérdések koordinálását látta el a Tanács, például a gazdasági fejlesztés irányelveinek meghatározását, az Országos Tervhivatalnak az előterjesztése alapján a gazdasági tervek készítésének, irányelveinek lefektetését stb. végezte el, hanem a kormányon belüli munkára is hatással bírt. Feladatai közé tartozott ugyanis az egyes gazdasági minisztériumok és egyéb gazdasági szervek munkájának összhangba hozása, valamint a kormány elé kerülő jelentősebb gazdasági jogszabályokról történő véleménynyilvánítás is.³¹⁶ Egyedül irányította az összes gazdasági minisztérium munkáját. Végül 1952 végén szűnt meg, feladatait a kormány örökölte meg, ezzel gazdasági kérdésekben a kormány diszkrecionális jogköre legalább itt formálisan rendeződött.

III.5.2.2. Költségvetési Tanács

A rendszerváltozást követően egyrészt több olyan formális konzultatív eljárás, illetve intézményi megoldás is született, ami összefüggésben állt azokkal az elképzelésekkel, amelyek szerint a csak rövidtávú politikai szempontok helyett hosszabb távú stratégiai elképzeléseknek kellene érvényt szerezni. Így sokan kifejezetten a politika kezét kívánták megkötni, és valamilyen szakmai kontrollt beépíteni a kormányzati döntéshozatalba. Másrészt a hatalomdecentralizáló tervek mellett számos komoly, a hatalomcentralizálást erősítő döntéselőkészítő-döntéshozói kör jött létre a miniszterelnök körül, mellett. Az egyik ilyen technokrata intézményre példa a Költségvetési Tanács.

³¹⁵ Uo., 41-47.o.

³¹⁶ A törvény leszögezi mindezek ellenére, hogy az „elvi jelentőségű” és a „nagyobb gyakorlati fontossággal bíró” döntések esetében a kormány elé kell a javaslatait terjeszteni, mégis a törvény indokolásában egyértelműsítik, hogy a tanács felállításának a célja nem ügyintéző, hanem egy irányító jellegű intézmény kialakítása. De gondoskodnia kellett arról is, hogy a Tanács határozatait az érintett szervek, hatóságok végre is hajtsák. (Törvények és törvényerejű rendeletek 1949, Minisztertanács Elnökének Hivatala, Budapest, 1950, 75.o.)

A Költségvetési Tanács kialakult formájában egy sajátos politikai kompromisszumként jött létre. Felállításának konkrét ötlete a II. Gyurcsány-kormány idején fogalmazódott meg, az intézmény eredetileg a kormány döntési jogkörei jelentős korlátozásának céljával született volna meg. A költségvetésről szóló döntés a politikai döntések talán leglényegesebb eleme, a politika autoritásának kulcsterülete. Az utóbbi kormányzatok sikertelen pénzügypolitikája, általában a rendszerváltozás utáni időszak eredménytelensége, illetve felelőtlennek ítélt politikája,³¹⁷ valamint a technokrata politizálásnak a napjainkban mindig töretlenül továbbélő mítosza egyaránt abba az irányba mutatott, hogy a monetáris politika után a fiskális politika területén is visszaszorítsák a kormányzat cselekvőképességét.

Az eredeti – minden politikai irányból támogatott – széleskörű, tényleges döntési jogkörökkel, illetve vétójoggal bíró testület elképzelésével szemben egy köztes látszatzmeggoldás született. Valós hatalmi tényező helyett, amely jelentős mértékben csökkenthette volna a mindenkori kormányzat szuverenitását, csak egy szűkebb mozgástérrel rendelkező és elsősorban csak ajánlásokat tevő háromtagú testületet állítottak fel. A szervezetet létrehozó törvény is önjáróságot csak a költségvetési számok ellenőrzésében, gazdasági előrejelzések készítésében biztosít, egyéb területeken csupán egyes közjogi intézmények egyedi kérése esetén végezhet tájékoztató munkát.³¹⁸ A Tanács gyakorlati súlyának gyengeségét mutatja, hogy csupán negyedévenkénti rendszerességgel írja elő saját maga számára az ülésezési kötelezettségét.³¹⁹ De maga az államfő is úgy nyilatkozott az intézményről, hogy erejét mindössze ugyanaz adja, mint az Ombudsmanokét: a nyilvánosság.

Ezzel szemben az eredeti elképzelés egy olyan Költségvetési Tanács működését vázolta fel, amely tényleges felhatalmazással bírt volna a kormányzat nem megfelelő költségvetési politikájának megtorpedózásához.

Habár a felállított Költségvetési Tanács a kormányzat szuverenitását végül nem csökkentette, mégis némileg a hatalommegosztás mértékét növelte a politikai rendszeren

³¹⁷ A politika szerepéről maga Kopits György, a Költségvetési Tanács első elnöke így fogalmazott: „Az ország hosszabb távú érdekeit, a gazdaság tartós stabilitását, s a következő generációk jólétét szem előtt tartó, felelősségteljes és átlátható költségvetési politikának hazánkban nincsenek hagyományai. A magyar gazdaságpolitikát szélsőséges költségvetési ciklusok – a jelentős túlköltekezések és megszorítások ismétlődései – jellemezték, amelyek, miközben aláásták a gazdálkodás biztonságát, az államadósság fenntarthatatlan növekedéséhez, ezzel pedig egyre súlyosabb állami kamatterhekhez is vezettek.” (<http://www.mkkt.hu/>. Letöltés ideje: 2010. 04. 16.)

³¹⁸ A takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi. LXXV. tv 7. § (2) e, f, és g pontja.

³¹⁹ MKKT Szervezeti és Működési Szabályzata (<http://www.mkkt.hu/download/000/020/szmsz.pdf>). Letöltés ideje: 2010. 04. 16.

belül és tovább erősítette azt a tendenciát, amely a technokrácia erősödő szerepét jelzi. Az intézmény a pénzügypolitika területén a kormányzati döntéshozatal sajátos részévé vált.³²⁰

III.5.2.3. A fejlesztéspolitika körül kialakított intézményrendszer 2006-ot követően³²¹

Amíg az uniós források elosztásáért 2006-ig tárca nélküli miniszter felelt a kormányban, addig a tárca nélküli posztok megszüntetésével rangját tekintve jogilag hátrébb sorolódott a terület felügyelete, hiszen kormánybiztos vezetése alá került. De facto viszont önállóságát és a kormányzás egészére való befolyását tekintve az új intézményi megoldás keretében a terület jelentősége komoly mértékben megugrott. Kérdéses, hogy csak a kormányzaton belül történt komolyabb átrendeződés, vagy például sérült-e a hatalommegosztás értéke. A három, 2006-ban újonnan kinevezett kormánybiztosból (Bajnai Gordon (1968-), Draskovics Tibor (1955-), Szetey Gábor (1968-)) ugyanis az első kettő (a fejlesztéspolitikáért és az államreformért felelős) a kormányülések állandó meghívottjaiként többnek is mutatkoztak, mint egyszerű kormánybiztosnak. Látszólag kvázi kormánytagként is feltűntek.³²²

A 2007-2013-as uniós költségvetési ciklusban Magyarország rendelkezésére álló kb. nyolcezer milliárd forintosra tervezett közösségi forrás felhasználásáról elméletben a kormány, illetve a törvényhozás rendelkezhetett, viszont 2006-ot követően két testület készítette elő a döntéseket: elsődlegesen a Nemzeti Fejlesztési Tanács (NFT), „alatta”, „mellette” pedig a Fejlesztéspolitikai Irányító Testület (FIT). Mindkettőnek a kormányfő lett az elnöke és az akkori oktatási miniszter, Magyar Bálint (1952-) az alelnöke. Az NFT-nek állandó meghívottjai voltak a FIT tagjai. A FIT-et a kormány és az NFT közösen irányította, s a Parlament felügyelte. A FIT véleményezte a tárcáktól, illetőleg a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségtől³²³ (NFÜ) érkező fejlesztési javaslatokat, közreműködött a kormányzati döntések előkészítésében.

Az NFT-nek évenkénti háromszori ülésezés volt kötelezően előírva, ezzel a gyakorlatban a FIT tényleges szerepe az NFT-vel szemben a döntéselőkészítésben megnövekedett. A fejlesztéspolitikáért felelős intézmények szövevényességét a közöttük lévő

³²⁰ 2010 után sajátosan alakult az intézmény pozíciója, egyrészt gyengült költségvetésének szűkítésével, majd az új Alaptörvény szűkítette az államadósság területén a fiskális politika mozgásterét. Ennek ellenőrzésében habár lett szerepe az intézménynek, mégis maga az Alaptörvény elvben biztosítja a hosszabb távon fenntartható költségvetést a Tanács szankcionálási jogkörének különösebb kiterjesztése nélkül is.

³²¹ A fejlesztéspolitikai intézményrendszerről lásd még: Izmini Richárd: Provizórikus válságkormányzás vagy permanens kormányzásválság? In: G. Fodor Gábor, Stumpf István (szerk.): (V)álságkormányzás, Századvég, Budapest, 2009.

³²² Például a legjelentősebb kormányzati portálon is a két kormánybiztost a kormány tagjai közé sorolták.

³²³ Az NFÜ a Nemzeti Fejlesztési Hivatal jogutódja lett.

kapcsolat jelzi a leginkább. Amíg ugyanis a FIT kontrollálta és véleményezte az NFÜ tevékenységét, addig az NFT ellenőrizte és véleményezte a FIT munkáját.³²⁴

A szervezeti komplexitás mellett az intézmények személyi összetétele még több problémát vetett fel. Látszólag amíg az NFT a szakértelmet kívánta megtestesíteni, addig a FIT már összetételében is kifejezetten politikai indíttatású intézmény volt. De nem csak egyszerűen az NFT delegáltjai³²⁵ mögött álló technokrata szellemiség vetette fel a demokratikus deficit kérdéskörét, hanem sokkal inkább a többszörös személyi átfedések, illetve a FIT összetétele válhatott problémaforrássá. A FIT-et nem véletlenül számos kritikus jelzővel is illették, mint bukott miniszterek klubja, árnyékkormány, kormány a kormányban stb. Mivel a FIT tagjai mind az I. Gyurcsány-kormány miniszterei voltak,³²⁶ de 2006-os kormányalakítást követően a II. Gyurcsány-kormányban nem kaptak tárcát, ezért sokan jogosan vélelmezték, hogy azok nyilván erősebben fognak kötődni saját volt szakpolitikai területükhöz. Eközben ráadásul a stratégiai operatív programok kidolgozása velük együtt vándorolt el a szaktárcáktól az új intézményi struktúrába.³²⁷ Mindez szervezetszociológia szempontból nemcsak nehezítette a döntési folyamatok átláthatóságát, hanem gyengítették azok legitimációját is, mivel nőtt a lehetősége, hogy a testületek volt kormánytagjai kívülről beleszólhassanak egykori szakpolitikai területük irányításába.

A fejlesztéspolitika irányításának talán leggyengébb pontja maga a kormánybiztosi intézmény volt. A fejlesztéspolitikáért felelős kormánybiztos, Bajnai Gordon csak az Országgyűlés bizottságai előtt volt kötelezően beszámoltatható, annak plénuma előtt viszont nem. A Parlamentben nem interpellálhatták, kérdéseket nem tehettek fel neki, mivel de iure nem volt tagja a kormánynak. A kormánybiztosi kinevezése is amúgy összesen – a kormány felhatalmazásával szemben – csak két évre szólt. Mindezek túlmutattak a szimbolikus kérdéseken, vagy a kormányzás pragmatikus szempontjain, mert egyértelműen növelték ezen fajsúlyos területen keletkező demokratikus deficitet, illetve gyengítették a kormányzás demokratikus legitimációját.³²⁸

A kormánybiztosi intézmény később megszűnt, sőt a koalíció felbomlásával azokra az intézményekre sem lett már szükség, mint például a FIT, de a fejlesztéspolitika, az uniós

³²⁴ Pesti Sándor: A kormányzati reform. In: Kommentár, 2006/5, 99.o.

³²⁵ Tagjai voltak például Chikán Attila, Detrekői Ákos, Kemény István, Láng István, Rechnitzer János.

³²⁶ Bajnai Gordon fejlesztéspolitikai kormánybiztos, Baja Ferenc korábbi környezetvédelmi miniszter, majd informatikai államtitkár, Burány Sándor volt pénzügyi államtitkár, majd munkaügyi miniszter, Kolber István volt regionális fejlesztési miniszter és Németh Imre volt agrárminiszter.

³²⁷ Leszámítva az EU költségvetésének, támogatási politikájának logikája alapján az agrártárcát, mivel az agrártámogatások rendszerét az Unió is külön kezeli.

³²⁸ Nem véletlenül követelte a parlamenti ellenzék is a területért felelős személyek tárca nélküli miniszteri kinevezését.

források elosztásának kiemelkedő fontossága, a gazdaságpolitikán belüli privilegizált helyzete megmaradt.³²⁹ Összességében a FIT-ről is megállapítható, hogy a koalíciós erőviszonyoknak megfelelően működött, csak kormányon kívüli intézményként.

Végeredményben az eredetileg a kormány autoritásába tartozó döntéshozatalból részt kivevő intézmények egyik része a hatalommegosztást segítette volna, a másik pedig ellenben éppen a hatalomkoncentrációt növelte. Habár az utóbbi időkben történő változások egyelőre jelentős mértékben, illetve maradandó módon nem tudták a kormányzat szuverenitását csökkenteni, mégis a jövő hozhat további kihívásokat a demokratikus legitimáció esetében.

Mind a hatalom decentralizálására, a technokrata kormányzásra, mind a hatalomösszpontosításra, a politikai kormányzásra egyre nagyobb igény mutatkozik. A tényleges döntéshozatal hagyományos legitimitását az ehhez hasonló folyamatok mind jobban kikezdi. Kérdéses, hogy a jövőben a klasszikus hatalommegosztásból levezethető demokratikus felhatalmazással a kormányzati rendszer mennyire marad irányítható, vagy esetleg más értékek mentén kerülnek megszervezésre az egyes intézmények.

III.6. Összegzés

Számos változás, permanens átalakulási folyamatok és kevés stabil elem jellemzi a magyar kormányzati rendszer történetét, azon belül is főként a rendszerváltozás utáni időszakot. A történelmi korszakokban nagyobb állandóság, az utóbbi két és fél évtizedben viszont folyamatos átalakítások, illetve a működési feltételek megváltozása volt a jellemző. Mindig léteztek a kormány döntéshozatali szuverenitását kikezdő intézmények is. Amíg a szocializmusban ez a hatalomegység elvéből levezetve, illetve a pártszervek birtokolta tényleges hatalmi döntési jogkörök következtében természetesnek volt tekinthető, addig a rendszerváltozást követően egyre több kihívást jelentenek a demokratikus legitimitás területén. Ezek a jelenségek növelik a demokratikus deficitet a rendszeren belül, illetve növelik annak átláthatatlanságát, amint az például a fejlesztéspolitika döntéshozatali rendszere (FIT stb.) esetében tapasztalható volt. Közben a hatalmi ágak elválasztása is újfajta módon kezd érvényesülni, újabb hatalmi tényezők jelennek meg mindezek eredményeképp. Mind a tanácsadó szervek, az informális jellegű folyamatok erősödése,

³²⁹ Ezt mutatja, hogy a szakpolitikai terület irányítása miképpen mozgott tárcáról-tárcára személyhez kötődően. 2009 tavaszán felálló Bajnai-kormány megalakulását megelőző napokban felmerült például a fejlesztéspolitika továbbvándorlása az új kormányfővel a MEH-be történő integrálása révén. Végül az elképzelést igen gyorsan elvetették.

mind a döntéshozatal komplexebbé válása stb. minőségileg változtatja meg a kormányzást, az utóbbi több mint két évtizedben eltérő intenzitással, váltakozva alakult az igény a politikai kormányzás, illetve a technokrata kormányzás megerősítésére.

Ez a kettősség gyengíti a kormányzás hatékonyságát hosszabb távon, hiszen miközben bővülnek az eljárási folyamatok, az intézményi struktúrák mind komplexebbek lesznek, addig egyre informálisabbá válik a rendszer. Ezzel a technokrata szellemiség erősödik meg, közben pedig mégis a kormány működésének hierarchikusabbá válásával, a miniszterelnök személyének, politikai súlyának növekedésével, a politika perszonalizációjával, a kormányzás prezidencializálódó jegyeinek szaporodásával éppen ellentétes, hatalomösszpontosító folyamatok zajlanak. A két jelenség, a hatalom koncentrálására, és a decentralizálására irányuló változások párhuzamosan jelentek meg a rendszerben, a kormány és intézményeinek működésében.

Globális átalakulást, az egész magyar kormányzati rendszeren belüli hatalmi átrendeződést jeleztek előre a kétharmados többséggel bíró II. Orbán-kormány változtatási szándékai. A hatalomgyakorlás új módja, a kormány és a kormányzati rendszerhez tartozó intézmények szerkezetbeli és működésbeli átalakítások az egész politikai rendszeren belüli hatalommegosztás korábbi formáján változtatnak. A hatalommegosztás működését garantáló alkotmányos biztosítékok jelentős átszabása sértheti annak érvényesülését, de legalábbis a politikai kormányzás értékének erősítésével a hatalomösszpontosítást erősítő eljárások kiszorítják a hatalommegosztást szolgáló eljárásokat, csökkentik az azt biztosító intézményeknek a súlyát. A változások – főként az alkotmányos intézményrendszer átalakítását követően – olyan strukturális jelleget mutatnak, amelyek a politikai hatalomgyakorlást, a kormányzati rendszer működtetését már hosszabb távon is várhatóan új mederben tartják.

IV. Kormányzati politikák a gyakorlatban

A magyar kormányzati rendszer története során kialakult fontosabb formáinak általános tipologizálását, illetve a kormányon belül működő vagy az egész kormányzat működésével összefüggő jelentősebb intézmények kategorizálását, főbb elemeinek az összehasonlítását elvégeztük. Korábban³³⁰ megjegyeztük azt is, hogy az elméleti tipologizálást követően a kormányzati output, a kormányok teljesítményének értékelésére, annak erősen normatív jellege miatt nem is vállalkozunk, helyette a teljesítménnyel összefüggésben a hatékonyság kérdését fogja részben érinteni a kormányzati politikák gyakorlatának vizsgálata.

A kormányzati munka megvalósulásának összehasonlítása, illetve kiértékelése túl szerteágazó és szintén normatív szempontokat igényelne a mindennapi intézkedések, a politika tematizációjának, a politikai napirend vizsgálatának kérdéskörével összefüggésben. A tényleges kormányzati output helyett elsősorban a kormányzati működés keretfeltételeit garantáló intézményrendszer változásában rejlő tendenciák összehasonlítását végeznénk el egyes történeti korszakok, illetve a rendszerváltozás utáni kormányok esetében.

A kormányzati prioritásoknak, illetve elsősorban a kormányzati munkának jellemzői – több más között – a leghitelesebben alapvetően három területen mutatkoznak meg. Ebből kettő: a költségvetés és a jogszabályok³³¹ a kormányzati munka és értékrendszer végtermékének tekinthető, amíg a harmadik téren, a kormányzati szerkezet pedig azt az eszköz- és feltételrendszert biztosítja, ahol a kormány elképzelései szerint optimálisan lehet irányítani az államot az igazgatási rendszerén keresztül, és általában a végrehajtó hatalmat gyakorolni lehet.

E három terület közül a költségvetést a vizsgálat során teljes mértékben mellőzzük. Habár a kormányzati prioritások gyakorlati megvalósulása evidens módon a költségvetés numerikus adataiból ellenőrizhető lenne, azok vizsgálatai mégis problematikusak, hiszen a modern államok költségvetései túl komplexek, egy-egy adott szakpolitikára, projektre szánt

³³⁰ II.2. fejezet.

³³¹ Egy speciális jogszabálynak, a kormányprogramnak elméletben kiemelkedőbb szerepe van az egész jogszabályalkotási folyamatban. A négyéves ciklusokra szóló kormányprogramokból, amelyek országgyűlési határozat formájában öltönek testet, vezetnek le az éves jogalkotási, valamint a kormányzat féléves munkatervét. Amíg korábbi időszakokban az újonnan felálló törvényhozás előtt elhangzott miniszterelnöki expozé tekintették kormányprogramnak, addig a rendszerváltozás óta az alkotmányos értéke, politikai súlya sokkal nagyobb, hiszen az Országgyűlés a miniszterelnök személyéről az új kormány programjáról együttesen határoz. A valóságban a programok jelentősége és gyakorlati értéke inkább csökken, ráadásul például konstruktív bizalmatlansági indítvány elfogadása esetén nem szavaznak a kormányprogramról, ezáltal az utóbbi időszakokban még nagyobb inkonzisztencia alakult ki a kormányprogram és a kormány működése között.

pénzek pedig nem egy, hanem sok helyen, apró részletekben vannak szétszórva. Így gyakorlatilag kibogozhatatlan, hogy egy évben egy adott terület támogatására mennyit költenek.³³² A költségvetési adatok empirikus kutatás alóli negligálása emiatt válik szükségessé, mivel az a gyakorlatban megvalósíthatatlannak tűnik.

A másik két terület vizsgálata is – elsősorban a különböző szakpolitikák sokasága, sokszínűsége miatt – túl komplex, ráadásul a dolgozat mennyiségi kereteit meg is haladná. Ezért szükséges a vizsgálat szegmensének lehatárolása: mindkét területen elsősorban a humán szakpolitikák területére kívánunk összpontosítani. A magyar polgári kormányzati rendszer több mint másfél évszázados történelme ugyanis azt mutatja, hogy talán itt domborodnak ki leglátványosabban a prioritások területén a kormányzatok közötti eltérések. Egyben ez az a terület, amely nem csak nagymértékben átalakult, hanem részben a leglátványosabban fejlődött, fejlődik az állami igazgatás szintjén az utóbbi évtizedekben. Más típusú területekkel szemben az általános társadalmi átalakulás hatására történő fejlődések legmaradandóbb eredményei itt³³³ jelennek meg az empirikus összehasonlításhoz³³⁴ segítséget nyújtva. A szűkítés másik dimenziója pedig a kormányzat,

³³² Pesti Sándor: Mérhető-e a kormányzati teljesítmény? Politikatudományi Szemle, 2004/1-2. sz., 242.o.

³³³ A két másik terület közül az igazgatási-rendészeti típusú tárcák nem rejtenek magukban akkora változatosságot, hogy látványos komparatív vizsgálatot lehetne elvégezni. A gazdasági-pénzügyi szakpolitikai területek esetében szintén valamivel nagyobb, illetve egyes területeken tovább tartott a folytonosság és az olyan jelentősebb szerkezeti, szemléletmódbeli változások, mint ami az 1950-es években érte a gazdasági jellegű tárcákat Magyarországon, csupán az iparosítási láz hosszabb távon különösebb következmények nélkül elhaló, átmeneti változtatásainak tekinthetők.

³³⁴ Megjegyzendő, hogy a fejezetben, elsősorban a minisztériális struktúra elemzéséhez, módszertanilag igen változó típusú forrásanyagok felhasználására volt szükség. A történelmi, elsősorban 1945 előtti korszakok esetében sokkal átláthatóbb, rendezettebb források állnak rendelkezésre, mint például a Magyarország közhivatalainak cím- és adattárának rendszeres időközönként, főként politikai ciklusokhoz kötött megjelenő kiadásai (a '30-as években jellemzően Takács József szerkesztésében). Ilyen az adott korszakban született autentikus forrás a későbbiekben már kevesebb készült, az államszocializmus időszakához kötődően a magyar állam szerveiről 1944-1950 és 1950-1970-ig terjedő időszokról készült levéltári jellegű munkák jelentek meg utólag a '80-90-es években Boreczky Beatrix főszerkesztésében. (Sajnos ez a munka az utolsó két évtizedről már nem készült el.) 1990 után a sokkal szerteágazóbb, elsősorban összefoglaló munkák (pl. Dudás Ferenc – Hazafi Zoltán Közigazgatási Almanachja 1996-ból) helyett eredeti jogszabályi forrásokra kellett támaszkodni. A legrészletesebben a minisztériumi munkát, struktúrát az adott államigazgatási szervezet vezetőjének jellemzően utasításban kiadott szervezeti és működési szabályzatai határozzák meg. Elégé változatos a minőségük, hiszen sok esetben nem készültek újak a rendszerváltás vagy épp egy-egy kormányváltás okozta szerkezeti-szervezeti átalakítást követően sem. Az Állami Számvevőszék a minisztériumok, illetve a hozzájuk tartozó költségvetési fejezetek működésének ellenőrzéséről szóló jelentéseiben ezekre a problémákra, hiányosságokra rendszeresen rá is világított. A másik módszertani nehézség az internet szélesebb körű penetrációjával párhuzamosan jelent meg. Ugyanis az internet rendszeres használatával az egyes minisztériumi, illetve kormányzati portálok általában egyre naprakészebbek lettek, folyamatosan frissülnek, az adott szerv működéséhez elengedhetetlen szabályozást könnyebben elérhetővé teszik. Viszont politikai váltások szinte tabula rasa-t hoznak, és általában teljesen új tartalommal épülnek fel a honlapok, a korábbi évekhez, ciklusokhoz kötődő anyagok alig érhetőek el, az archív tartalmak sok esetben nem megfelelőek, hiányosak, így nem egyszer sokkal könnyebben kutathatóak az internet megjelenése előtti történelmi időszakok. Ez a folyamat amúgy híven mutatja az egyes kormányok esetében megfigyelhető diszkontinuitást, az egyre sűrűbben tapasztalható éles cezúrákat a '90-es évek végétől.

amely szerkezetének vizsgálatakor elsősorban a miniszteriális igazgatás felsőbb, átfogó szféráját szeretném mindössze érinteni.

IV.1. Kormányzati politika miniszteriális szinten

A központi közigazgatás csúcsán végbemenő átalakulások vizsgálata során figyelemmel lehet kísérni az ország fejlődésében végbemenő változásokat, az újonnan felmerülő problémák, kihívások társadalmi szinten történő manifesztálódását, gondoljunk például csak az újabb és újabb szociális szabályozási körök megjelenésére az utóbbi évszázadokban, mint például legutoljára az esélyegyenlőség kulcsszava mögött rejlő régi-új témákra. Sok esetben ezek régebbi kihívások modernebb köntösben való megjelenései, amelyek végül a politikai tematizációnak is hosszabb távú, perspektivikus változásait vetítik előre. A szabályozandó tárgykörök bővíthetnek a szakpolitikák, a tudományos fejlődés, vagy akár a társadalmi együttélés specializálódása eredményeképpen is.

A miniszteriális szintű közigazgatás – szervezeti-intézményi bázisa tekintetében – egyre jobban szélesedő tendenciát mutat. A minisztériumi differenciálódás és számbeli növekedés több tényező függvénye, a társadalmi, gazdasági, technikai, műszaki fejlődés, az állam szolgáltató szerepköre bővülésének egyfajta következménye. Ez akkor is igaz, ha a differenciálódási folyamat mellett egyfajta integrációs folyamat is fellép. A két folyamat egyszerre van jelen.³³⁵ Itthoni például szolgálhat a Miniszterelnöki Hivatal csúcsminisztériummá történő fejlődése, a gazdasági tárca létrehozása 1998-ban, miközben számos humánpolitikai tárcat szétszabdaltak, valamint újak jelentek meg: Egészségügyi Minisztérium (EüM), Szociális és Családügyi Minisztérium (SzCsM), Oktatási Minisztérium (OM), Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma (NKÖM), illetve Ifjúsági és Sportminisztérium (ISM), majd Gyermekek, Ifjúsági és Sportminisztérium (GyISM) és a tárca nélküli esélyegyenlőségi miniszteri poszt (később Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium (ICsSzEM)).

A minisztériumi szerkezeti változásokból a társadalmi fejlődés mellett a kormányzatok ideológiai különbségeire is következtethetünk. Nyilván a különböző kormányok más-más – saját szakpolitikai elképzeléseinek, ideológiai irányultságának megfelelő – struktúra keretében képesek elképzelni a végrehajtó hatalom intézményrendszerének igazgatását, amely nem utolsósorban pedig a hatalomról vallott felfogásukról is tanúskodhat. Tehát az igazgatási szervezetrendszer folyamatos módosulása

³³⁵ Ficzer Lajos: A minisztériumi feladat- és hatáskörök, valamint a háttérintézmények. In: Magyar Közigazgatás, 2000/8. sz., 470.o.

a társadalmi változások szükséges következménye, a politikának pedig természetes velejárója, amely optimális esetben működő váltógazdaságban – feltehetően – nem tabula rasa-ra törekvést, hanem a korábbi kormányzatok „örökségének” organikus fejlesztését jelenti.

Természetesen már csak területi korlátok miatt is a kormányzati politikák vizsgálata szempontjából szükséges az annak körét pontosan meghatározni, jelen esetben szűkíteni. Főképpen a miniszteriális szinten lejátszódó változások irányát szeretnénk bemutatni, kiemelten a tárcák számának alakulását, az igazgatásban a jelentősebb, általuk felügyelt átfogó területek mozgását. Végül pedig – az előzőekben már felvázolt magyarázat alapján – a humánpolitikával összefüggésben álló, meghatározó ügykörök kissé részletesebb ismertetését végzem el.

A magyar kormányok szerkezeti változásbeli fejlődéstörténetének vizsgálata a törvényhozásnak felelős polgári kormányok működésétől kezdhető el, kiindulópontnak így az 1848-as alapok vehetőek. Az 1990 előtti korszakok történeti háttérként szolgáló vázlatos bemutatása az arányokat tekintve sokkal kisebb az 1990-es évek végétől induló változásokhoz képest, mivel az azóta bekövetkezett átalakulások felfokozott ütemében egyes területek szabályozása sokszor eseménydúsabb, mint az előtte végbement közel másfél évszázadnyi időszak történései. A rendszerváltozásig vezető út felvezetőjeként bemutatandó politikatörténeti korszakok kormányzati típusai érdekes összehasonlítási alapot nyújthatnak az 1990 utáni, változó kormányzati elképzelések mellé. Itt is az – akár eltérő politikai rendszerek keretében működő – kormányzatok a közigazgatás legfelsőbb szintjének megszervezésére vonatkozó elképzeléseinek, prioritásainak elhatárolása mellett érdemes figyelemmel kísérni magának az átalakítások mértékének, esetleg – távlatokból tekintve – a változások ütemének lehetséges hatásait is. A miniszteriális szerkezet legfelsőbb szintjének vizsgálatát elsősorban a tárcákra kívánom kiterjeszteni, de mellette a legfontosabb hozzájuk kapcsolódó területeket is, mint a tárca nélküli miniszterségek, illetve a nem miniszteriális szintű közigazgatási szervek stb. körét érintenénk.³³⁶

A kormány hatalomgyakorlásának az egész kormányzat csúcsán történő megnyilvánulása szorosan egybefonódott az állami gépezet, főként az egyre expanzívabban terjeszkedő közigazgatás kiépülésével. A közigazgatási struktúra pedig párhuzamosan

³³⁶ Itt sajnos nincs lehetőség a részletesebb, a kormányzati rendszer tágabb, az egész politikai rendszert átfogó értelmében vett elemzésére, amely magában foglalná a közigazgatás belső működését, hierarchizáltságát, a kormányzati ciklusokon átnyúló közigazgatási reformelképzelések részleteit, általában a kormánynak a közigazgatással, a kormánypárti frakciókkal, illetve a többi hatalmi ág intézményeivel való kapcsolatát, a koalíciós erőviszonyok hatását a kormányra, a tárcapreferenciát stb.

gyarapodott a társadalom technológiai, civilizációs fejlődésével. Az egyre újabb és újabb tevékenységi területek szükségszerűen hamar letükröződtek a közigazgatás szervezésében, majd a miniszteriális struktúrában is. Általános tendencia volt a XIX.-XX. században, hogy szabályozandó tevékenységeket Európában először a rendészeti igazgatáson belül igyekeztek szabályozni, így kezdte el az magába olvasztani először inkább a különböző gazdasági, majd a szociális jellegű területeket is. Természetes módon mindezen területek felügyelete évtizedekig jellemzően a rendészeti igazgatás szemléletmódja szerint alakult.

A miniszteriális fragmentálódás hosszabb fejlődési út eredménye. Először az újabb és újabb összkormányzati szinten megoldásra váró feladatok, mindenekelőtt az adott ágazatpolitikához leginkább kötődő területeken szerveződtek meg különböző minisztériumi ügkörök keretében. Később már a közigazgatáson belül nem csak egy-egy szerv belső tagolódásával igyekeztek az új kihívásoknak megfelelni, hanem új szervezeti egységeket is létrehoztak ezeknek a feladatoknak az ellátására. A függetlenedő területek, miután kiváltak a forrásintézményekből, még túlon túl annak a szervezeti jegyeit, tulajdonságait viselhetik magukon, minőségileg sokszor csak később változnak meg.

A belügyi igazgatás keretében zajló fejlődési tendenciák, majd később egy-egy önálló szakpolitikai terület kiválása is ezt a folyamatot támasztja alá. Egész Nyugat-Európában megfigyelhető jelenség volt, hogy elsősorban a XIX. század második felétől kezdve számos gazdasági, kultúrpolitikai, szociálpolitikai, egészségügyi, sportügyi vagy akár környezetvédelmi terület szakadt ki és vált olykor akár önálló tárcává is. A belügyminisztérium korábbi értelmezése végeredményben úgy hangzott, mintha az a tárca az ország összes belső ügyének, feladatának vitelére feljogosult szerv lett volna. Ezekkel a folyamatokkal párhuzamosan a belügyminisztérium gyakorlatilag kiürült és a klasszikus igazgatási-rendészeti, valamint a helyi szervek irányításának feladatát tartotta meg a legtöbb országban.

Ezen új szakpolitikák felbukkanásával párhuzamosan a bürokratikus és politikai elem kettősségéhez hasonló módon jelentek meg a korábban csupán a hatóságként megjelenő állam funkcióit ellátó rendőri, jogász hivatáson, elemen túl a már nem csak hatóságként működő közigazgatás egyéb szakmai oldala is.³³⁷ A mennyiségit tehát egy minőségi szemléletmód-változásnak is követnie kellett.³³⁸

³³⁷ Nagy-Britanniában például ezt a minőségi szemléletmód-váltást mutatta előre a II. világháborút követő államosítási hullámból eredő nehézségek megoldási javaslatai. Az először az államosított vállalatok versenyképessége a magánszférában működőkkel szemben nem volt megfelelő. Ezért hozták létre – a hagyományos igazgatási, hatósági keretekkel szemben – a public corporation intézményét. Ezek a központi kormányzat általános politikai irányelveit betartani köteles, azoktól mégis bizonyos mértékben független

Az egyes szakpolitikák kifejlődésének történeti vizsgálatakor érdemes röviden kitérni általában a közpolitikával való tudományos foglalkozás kialakulására is. A központi politika irányítása, a kormányzás egyes szakpolitikákhoz történő kötődése erős, hasonlóan nehéz elválasztani a két területet, mint a politikum és a közigazgatás szféráját egymástól. A kormányzás kettős természetének bemutatásánál már említésre került, hogy ennek a kettősségnek nincs a magyarban sem megfelelője, de hasonló a helyzet a német, spanyol, francia és olasz nyelvek esetében is, ahol mindkét fogalmat a politika szóval jelöljük. Viszont az angolszász politika, illetve politikatudomány ismeri a politics és policy fogalom nyelvi elhatárolását, ennél az esetről talán Max Weber (1864-1920) distinkcióját érdemes figyelembe venni, aki a szűkebb (politics) és tágabb (policy) értelemben különböztette meg a két politika-fogalmat.³³⁹ A közpolitikával való foglalkozás amúgy régebbre tekint vissza, mint például a modern közigazgatási struktúra, vagy éppen a minisztériumok szerkezetének jelentős mértékű differenciálódási folyamata. Egyes brit egyetemeken már a XVIII. században alapítottak „Polizey” tudományok számára tanszékeket, aminek sem a police szóhoz (rendészethez), sem a politics-hoz nem volt semmi köze, hanem jelentése leginkább a napjaink policy szavához állt közel.³⁴⁰ Az igen szerteágazó angol fogalom lényege mögött a pragmatista szemléletmódú, racionális alapú emberi cselekvések állnak.³⁴¹

A modernkori közpolitikai (public policy) szemléletmód csak a II. világháborút követően terjedt el elsősorban az angolszász politikai berendezkedések és kultúrkör hatására. A közpolitikai szemléletmód alapján a közigazgatásban már döntéseket feltételezhetünk, amelyek elsősorban társadalmi problémák megoldására irányulnak. A közigazgatás fejlődése, specializálódása, a politikával való egyre szétválaszthatatlanabb összefonódása eredményeképp a XX. század második felére gyakorlati közigazgatás már

intézmények voltak. A hasonló intézményeket később quangos-nak (quasi-non-governmental- organisations) nevezték el. Mások is átvették ezt az intézményi struktúrát egyes szakpolitikai területeken: munkaügy, oktatáspolitikai, agrárpolitika stb. (In: Ficzer Lajos (szerk.): Tanulmányok a kormány döntési rendszeréről, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994, 12-13.o.)

³³⁸ Uo., 11-12.o.

³³⁹ Általában a politikát jelentő politics és a szakpolitika értelmében használatos policy kifejezések mellett az angol nyelv, illetve angolszász politikatudomány megkülönbözteti még a polity-t is, amely a politikai rendszer fogalmához, intézményi működéséhez kötődik.

³⁴⁰ Jenei György: Bevezetés a társadalompolitikába, Aula Kiadó, Budapest, 2008, 22.o.

³⁴¹ Az angol fogalom sokkal mélyebb és többretegű. Shakespeare-nél például négy értelemben használatos. Jelent egyrészt körültekintést, okosságot (prudence), mellette a kormányzat egy formáját, illetve az igazgatást is. Ezeken túl pedig machiavellizmust is, annak természetesen pozitív konnotációjában. (Uo., 23.o.)

nem csak szervezési-végrehajtási problémákat feltételezett, hanem saját önálló döntéseket is hozott.³⁴²

A kormányzati struktúra esetében is elsősorban tehát a szakpolitikai részletekért kialakult felelősséget érdemes vizsgálni, hiszen a kormányzati struktúra legfontosabb feladata a szabályalkalmazás funkciójának betöltése, habár ez sem teljes körű meghatározás, hiszen nem minden kormányzati struktúrához tartozó hivatal feladata a szabályalkalmazás, miközben az adott hivatal teljes funkciója is tágabb lehet ennél az egynél.³⁴³ Mindenesetre ezt tekinthetjük az egyik legdominánsabb funkciójának.

A kormányzati rendszerek kialakulása, fejlődése és folyamatos változásai általában az egész társadalmi, gazdasági környezetben, annak szerkezetében végbement változások eredményeképpen alakulnak. Az utóbbi évtizedekben nagymértékben megnövekedtek a kormányzati összkiadások, egyes szakpolitikák esetében pedig az átlagosnál is hatványozottabb mértékben kiugró a változás mértéke.

A nyugati típusú demokráciák kormányzatainak legfontosabb funkciói a következők:³⁴⁴

1. A legfontosabb, a kormányzás elsődleges funkciója magának a kormányzati rendszer megfelelő és hatékony működtetése, a változásokhoz való folyamatos alkalmazkodás, az annak megfelelő fejlesztés.
2. A nemzeti egység megőrzése az esetlegesen azt megbontani szándékozó etnikai, kulturális stb. erőkkel szemben.
3. A gazdaság fejlesztése, benne foglaltatva a fejlődés kielégítő ütemének fenntartása is.
4. A gazdaság stabilizálása (már nem csak a növekedési ráta szabályozása, hanem az infláció kontrollja, a fizetési mérleg egyensúlyának biztosítása is ide tartozik).
5. A szociális jóléti rendszer biztosítása, fenntartása, fejlesztése a II. világháborút követően vált általánosan elfogadott kormányzati funkcióvá. Ide tartozik a szociális kérdések orvoslása, egészségügyi feladatok ellátása,

³⁴² Az új döntési terep kialakulásával a közigazgatási jogi szemléletmód nem volt elégséges. A területre vizsgálat céljából először a politológusok, majd a közgazdászok, szociológusok, illetve pszichológusok is benyomultak. (Uo., 46.o)

³⁴³ Gulyás Gyula – Jenei György: Összehasonlító közpolitika, Aula Kiadó, Budapest, 2002, 75.o.

³⁴⁴ Lőrincz Lajos: A kormányzás rendszerének és módszereinek változásai néhány országban. In: Ficzer Lajos (szerk.): Tanulmányok a kormány döntési rendszeréről, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994, 10-11.o.

oktatási feladatok ellátása. A társadalom fizikai, szellemi reprodukciója feltételeinek megteremtése.

6. Az élet minőségének védelme: a környezetvédelem szem előtt tartása, a fenntartható fejlődés biztosítása.
7. Az ország nemzetközi szintén történő fellépése és szuverenitásának biztosítása: kül- és biztonságpolitikai funkciók ellátása, a nemzetközi szervezetekben való hatékony működés, az ország számára hasznos külkereskedelem megteremtése.

Ezek azok az alapfunkciók, amelyek ellátása a magyar kormányzati rendszernek is elsődleges feladatai közé tartoznak. A szakpolitikák szervezeti önállósodása, a kormányzati politika csúcsszintjébe történő bekerülésük, illetve az ott betöltött szerepük változásait követjük végig a továbbiakban.

IV.1.1. Miniszteriális struktúra átalakulása a rendszerváltozásig

Az I. világháborút megelőző időkben a minisztériumok száma alacsony volt. 1848-ban az első felelős kormány a miniszterelnökkel együtt is mindösszesen kilenc főből állt. A kiegyezést követően a '48-49-ből átvett alaptárcák,³⁴⁵ amelyek mindenekelőtt a belügy, honvédelem, igazságügy, pénzügy, földművelés- és kereskedelemügy, közlekedésügy, valamint a művelődéspolitikai (vallás és közoktatás) területét ölelték át, csak a horvát ügyeket felügyelő tárca nélküli miniszterrel egészült ki.³⁴⁶ Természetesen mindezen minisztériumok mellett a rendszer teljes összeomlásáig működött a király személye körüli minisztérium. Sok esetben magát a kormányt még annál is kevesebb személy alkotta, mint ahány minisztérium volt, hiszen egy-egy miniszter (elsősorban maga a miniszterelnök) egy másik tárcát is irányítása alá vonhatott.

³⁴⁵ A később kialakultakkal szemben némileg eltért az eredeti elképzelés az tárcastruktúráról 1848 tavaszán. A Felség személye körüli miniszter mellett ugyanis külön rendelkezett az 1848. évi III. tc. belügyeket, országos pénzügyet, közmunka és közlekedési eszközök, és hajózást, földművelés [sic], ipar és kereskedést, vallás és közoktatást, igazságszolgáltatást és kegyelmet, valamint honvédelmet felügyelő miniszterekről (14.§). Az első, még ennél is korábbi, komolyabbnak tekintendő, de még nem végleges elképzelés a kormányzati szervezetre és személyi kérdésekre vonatkozóan március 16-án látott napvilágot. Az Ellenzéki Kör hirdetésménye (Pest, 1848. március 16.) összefoglalta, hogy „kiket kíván a nemzet felelős ministereknek”. Ezek szerint lett volna önálló külügyminiszter (Batthyányi Lajos), belügyminiszter (Deák Ferenc), ipari és kereskedelmi miniszter (Kossuth Lajos), pénzügyminiszter (Pulszky Ferenc), cultusminiszter (Szentkirályi Móricz), nevelési miniszter (Szemere Bertalan), igazságügyi miniszter (Perényi Zsigmond), rendőri miniszter (Nyári Pál), hadügyminiszter (Teleky László), valamint pecsétőr (Eötvös József).

³⁴⁶ A horvát-szlavón-dalmát tárca nélküli miniszter kinevezésére csak egy évvel később, 1868-ban a horvát-magyar kiegyezési törvény (1868. évi XXX. tc.) eredményeképpen kerülhetett sor.

A dualizmus fél évszázadában egészen a háború végéig – a Tisza Kálmán regnálása utolsó éveiben történő két minisztériumot is érintő jelentősebb szerkezeti átalakítást leszámítva – nem hajtanak végre érdemi változtatást. 1889-ben viszont a Földművelés-, Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztériumtól a nem agrár jellegű feladatkörök a Közmunka- és Közlekedésügyi Minisztériumhoz kerültek át, amelyből egy egységes gazdasági tárca, a Kereskedelemügyi Minisztérium jött létre. Közben a maradék agrárteendők igazgatására megszületett az önálló Földművelésügyi Minisztérium.³⁴⁷ A jelentős politikai törésvonalat generáló ipari és agrárlobby versenye során a századforduló felé haladva egyre inkább megerősödni látszódott az agrárszférához kötődő politikai elit hatalmi szerepe, mindez szorosan összefügghetett a tárca önállósodási törekvéseivel is.

1917-18-ban elsősorban a háborús állapotok következtében született néhány új tárca nélküli miniszteri poszt. Ezek közé tartozik a közlekedésügyi, a választójogügyi, valamint az átmenetgazdasági minisztérium. A legfontosabb mégis a szociális és munkaügyekkel és egészségügyi feladatokkal megbízott tárca nélküli miniszter kinevezése volt. A később is hányattatott sorsú szociális ügyek kormány szinten névlegesen ugyanis ekkor váltak először önálló igazgatási területté, bár ekkor még csak tárca nélküli miniszteri irányítás formájában.

Elmondható, hogy a humán területek miniszteriális szintű bővülését hozta magával a világháború, hiszen annak befejeződésével tárca nélküli miniszteri szintről felemelkedve megszületett az önálló Népjóléti és Munkaügyi Minisztérium. De nagyon sok tárca nélküli miniszter került a kormányba az őszirózsás forradalmat követően is, legtöbb a nemzetiségi ügyek területén (először egy nemzetiségügyi, majd egy ruszka-krajnai, illetve német miniszter is), valamint a béketárgyalások vezetésével megbízott miniszter stb.

De az egyik legjelentősebb változásnak mégis – a Monarchia felbomlásából, a közös ügyek megszűnéséből kifolyólag – az önálló magyar Külügyminisztérium létrehozását tarthatjuk. Ezzel párhuzamosan zajlott a király személye körüli minisztérium felszámolása is, amely korábban lényegében külügyi feladatokat látott el Magyarország és Ausztria kapcsolatában.³⁴⁸

A honvédelmi minisztérium tekintetében párhuzamosan használták a hadügyminisztérium kifejezést is.³⁴⁹ Éppen a '18-19-es forradalmi időszakban hivatalosan is hadügyminiszter kifejezés került elő, utána viszont a honvédelmi miniszter vált ismételten használatossá napjainkig bezárólag.

³⁴⁷ A tárca ekkor még szerényebb méretek között működött, mindössze öt főosztályból állt.

³⁴⁸ Csizmadia Andor: A kormányzás egyes kérdései a felszabadulás előtt, Főirány Programirodája, Budapest, 1983, 33.o.

³⁴⁹ Uo., 39-40.o.

Az oktatás-, művelődés-, valamint egyházpolitikát is magában foglaló kultusztárca – megalakulása után több mint fél évszázaddal – ekkor esik át az első átfogó szerkezeti átalakításon: a vallásügyet leválasztják a kultúrpolitikáról. Így létrejött a külön vallásügyi és közoktatásügyi tárca, habár a forradalmak múltán visszaállt a régi rend. A háború végén, a rendszer összeomlása előtt nem sokkal az addig hihetetlenül stabilnak mutakozó szerkezet néhány átalakításon esett át, ami elsősorban a (háborús) gazdálkodás területét érintette. A forradalmat követő baloldali fordulat, majd rendszerváltozás során egyértelműen a humán szakpolitikai területek kerültek előtérbe. A fejlesztés és általában az érdeklődés tekintetében is igaz, hiszen amellet, hogy születtek újabb miniszteri kinevezések, illetve tárcák, a régieket is átalakították.

A tanácsköztársaság viszont sok szempontból szakított a hagyományos struktúrával, a forradalmi kormányzótanácsban például több olyan népbiztosság is működött, amelynek az élén nem egy, hanem két, három, négy vagy akár öt népbiztos állt egyszerre. Ehhez hasonló kollektív testületi forma 1949 után volt ismert, bár nem a kormánynál, hanem a végrehajtó hatalom másik ágánál az államelnökség kollektív testületénél prezídium (Népköztársaság Elnöki Tanácsa) formájában.

A minisztériumok mennyiségének tekintetében a Horthy-korszak a forradalmakat megelőző rendszerrel való kontinuitást mutatja. A minisztériumok száma negyedévszázad alatt nem sokat változott, mindvégig 8-10 körül mozgott. Több tárca nélküli poszt is született a korszakban, ezek megjelenése elsősorban az I. világháború utáni évekre (pl. kisgazdák érdekeit képviselő miniszter esetében), valamint a II. világháború idején volt jellemző. De a kisgazdáknak a kormányzópártba történő beolvasztásuk utáni szerepcsökkenésével például ez a tárca nélküli intézmény is megszűnt, miképpen az előző korszak örökségének számító nemzeti kisebbségi miniszteri poszt.

A közéletmezési tárca a háború után néhány évig még működött, majd a későbbi, tárca nélküli miniszteri állapotában számolták fel. Érdekes, hogy a korszak során több alkalommal is megjelenik a tárca nélküli közgazdasági vagy egyszerűen gazdasági csúcsminiszter. A bethleni konszolidáció utolsó éveiben tárca nélküli közgazdasági miniszteri, később a háború előtt és alatt közgazdasági csúcsminiszteri, végül gazdasági csúcsminiszteri elnevezés alatt is működött ez a poszt. Amint a korábbiakban röviden említésre került,³⁵⁰ a tárca nélküli gazdasági miniszterek mögött soha nem állt komolyabb szervezeti háttér a korszakban, például minisztériumi háttérintézmény, hanem csak néhány

³⁵⁰ Lásd III.1.5. fejezet.

szakértő dolgozott közvetlenül a miniszter mellett. Tárca nélküli miniszterré általában amúgy a pénzügyi vagy egy másik gazdasági tárca élén álló politikus lett kinevezve, legfontosabb feladatuk pedig ezen tárcák munkájának összefogása volt.

Ha ezt a konzervatív, autoriter jellegű rendszert összevetjük az 1918-19-es baloldali fordulattal, leszögezhetjük, hogy amíg a forradalom után a humán típusú szakpolitikák kerültek előtérbe, addig a restauráció során, illetve a régi-új rendszer kifejlődésével a humán területek ellenében elsősorban a gazdasági jellegű tárcákra összpontosítottak. Ennek eklatáns példája a Népjóléti- és Munkaügyi Minisztériumnak a gazdasági világválság idején, 1932-ben történő megszüntetése,³⁵¹ ezzel tehát a szociális ügyeknél is visszatértek a dualista korszak igazgatási módszeréhez. Amíg tehát ezeket a humán tárcákat, (akár bázistárcát is) felszámolták, addig az új tárca nélküli gazdasági posztok mellett újabb minisztériumok is létrejöttek, mivel 1935-ben a gazdasági feladatokat egységesen átfogó Kereskedelmi Minisztériumot kettéválasztották az ipari és termelési, illetve kereskedelmi ügykörök mentén Iparügyi Minisztériumra, valamint Kereskedelem- és Közlekedésügyi Minisztériumra.

Ebben a korszakban még egy minisztérium született, amely valamennyire humán éllel is rendelkezett, mégis inkább igazgatási teendőket látott el. Ez a Nemzetvédelmi Propaganda Minisztérium, amelynek elsődleges feladata a háborúval kapcsolatos sajtótevékenység, propaganda megszervezése volt. Az eredeti elképzelések szerint még a '30-as évek végén az olasz és a német mintát alapul véve egy komoly személyi és szervezeti háttérrel rendelkező tárcát kívántak létrehozni. A valóságban az 1942-ben beiktatott propagandaminiszter inkább tárca nélküli miniszterként funkcionált, aki egy háttérintézményt, a Nemzetvédelmi Propagandahivatalt vezette. A Hivatal dolgozóinak létszáma mindössze félszáz körül mozgott. Idővel – fejlődésének következtében – jelentősége megnőtt, a Hivatal a végén kvázi minisztériumként szolgált.

A nagyobb ügykörök minisztériumok közötti átcsoportosítás nélkül járó jelentősebb szervezeti módosítások a '30-as évek közepén zajlanak, amikor a közigazgatás

³⁵¹ A hivatalos oka a minisztérium körül kialakult korrupciós ügyek voltak, Az általános költségvetési megszorítás mellett casus bellinek a tárcánál lelepleződött, a korszak egyik legnagyobb, felsővezetési szinten is elburjánzott korrupciós ügye szolgált. Vass Józsefnek, aki egyben a kormányfőt általános esetben helyettesítette is, az államtitkára, Dréhr Imre nevéhez fűződő visszaélésekre fény derült, amely végül 1936-ban az államtitkár öngyilkosságával végződött. Másik, nem hivatalos ok lehetett a népjóléti ágazaton belüli két vonal (egészségügy, valamint szociálpolitika) közötti klasszikus érdekellentét káros hatásainak felszámolása. Ez a belső érdekharc később is ismert, ami nagyban hozzájárult, hogy az utóbbi fél évszázadban a tárca egyike volt a legtöbbször átszervezetteknek. Mindenekelőtt persze a szervezeti átalakításból, leépítésből eredő költségcsökkentés lehetett a leginkább meghatározó, ráadásul a szociálpolitikánál, amely ezáltal veszíthetett érdekartikulációs és -érvényesítő képességéből.

megreformálása jegyében több minisztériumon belül is ésszerűsíteni kívánták a feladat- és hatásköröket, a politikai, szakmai ellenőrzés módját. A korszakra amúgy jellemző a tárcaszerkezet változatlansága, de a stabilitás kifejezés általában a személyzeti politikára is illik, erre példa a Bethlen-korszak, ugyanis a miniszterelnök a kormányában ekkoriban egy évtized alatt mindösszesen harminc embert próbált ki nagyjából tíz poszton. Elsősorban a háború alatt történnek még kisebb változtatások a kormány szerkezetében, az előbbieken említettek mellett még születik néhány tárca nélküli poszt a hadigondozás, valamint a közellátásügy területén.

Végeredményben már komolyabb változásokat a világháború kitörésével sem hajtanak végre, sőt a háború befejező akkordjaként, a nyilas hatalom- és rendszerváltás során sem történik jelentékenynek nevezhető strukturális átalakítás a közigazgatás csúcsán, a minisztériumi szint bejáratott struktúráján. Néhány tárca nélküli tisztséggel bővül a kormány: újra megalakították a propagandaminiszterséget, valamint a totális mozgósításra, illetve a folyamatos termelés biztosítására iktattak be minisztereket. Ezekkel a módosításokkal és még eggyel, a tárca nélküli miniszterelnök-helyettesi pozícióval inkább a kormány szerkezetén keresztül az azon belüli erőviszonyokon próbáltak változtatni.

1945 után a változások inkább a minisztériumok elnevezésében voltak tapasztalhatók, nem pedig a csúcsszinten zajló nagyobb méretű szerkezeti átalakításokban. A kormányzat szervezeti struktúrájának 1945-49 közötti változásairól inkább politikatörténeti értekezést lehetne írni, hiszen ezeknél a folyamatoknál a tényleges kormányzati szükségleteknek semmi szerep nem jutott – vélekedett Szamel Lajos.³⁵² A megállapítás sok tekintetben a fordulat éve utáni időszakra egyaránt érvényes.

A háború után mindössze a gazdasági tárcáknál történik kevés módosítás, a kereskedelmi tárcából alakul meg a Kereskedelem- és Szövetkezetügyi Minisztérium a közlekedésügyek leválasztásával, annak önálló minisztériummá történő alakulásával. A háború befejezésével velejáró módon az újjáépítés feladata a legmagasabb szintű irányítást igényelte, így ezen a területen új tárca alakult, amit már egy éven belül át is neveztek. Később, 1989-ben több átnevezés és –szervezés után a közlekedési tárca utódjába olvadt be. Felállították még a Tájékoztatásügyi Minisztériumot is, de az három éven belül meg is szűnt.³⁵³ A kormány szerkezeti átalakítása jelentősebbnek értékelhető, hiszen több

³⁵² Szamel Lajos: A magyar közigazgatás szervezetének átalakulása (1945-49). In: Magyar Közigazgatás, 1996/1.sz., 49.o.

³⁵³ A tájékoztatásügyi tárca, amely ha nem is állt kontinuitásban az 1945 előtti korszak különböző propagandaminiszterségeivel, mégis részben hasonló feladatokat látott el a sajtó területén. Az 1947-es választásokat követően viszont a koalíciós pártok a minisztériumok számának csökkentésében állapodtak meg,

államminiszteri pozíciót kreáltak, általában három működött egyszerre, majd később volt már elnevezésében is miniszterelnök-helyettes államminiszter. Ezek a politikai erőviszonyok eltolásához szükséges segédeszközök már ekkor előrevetítették a fordulat éve, illetve az azutáni eseményeket és kormánystruktúrák sajátosságait is. A szociális feladatok ellátására érthető módon újra visszaállt az önálló tárca keretében történő igazgatás Népjelölési Minisztérium elnevezés alatt.

Az elsősorban a gazdasági tárcákat, de mellette az agrár- és a kultusztárcát is érintő szétválasztások, darabolások csak a fordulat éve után jellemzik a központi közigazgatási szerveket. Első körben 1949-ben szerveznek meg először nagyobb számban új minisztériumokat.³⁵⁴ Ekkor jön létre a Kereskedelem- és Szövetkezetügyi Minisztériumból a Bel-, valamint a Külkereskedelmi Minisztérium, de szétválasztják az iparügyi tárcát is nehéz-, valamint könnyűipari minisztériumokra. Ezen változtatások mellett 1949-ben létrehoznak egy új tárcát, a Népművelési Minisztériumot is. A tárca felállításának az oka az új rendszer kultúrpolitikájának minőségi megváltozása volt, például az iskolán kívüli népműveléssel kapcsolatos feladatok ellátására jött létre az új intézmény.

A minisztériumi struktúrának minden korábbit felülmúló, józan ésszel szembenálló, legszélsőségesebb megnyilvánulása éppen Rákosi vezetése alatt figyelhető meg, amikor 1953-ban az öt minisztertanács elnökhelyettesen (államminiszter) kívül még 26 tárcát kellett felügyelni a kormányban.³⁵⁵ Csak a háború előtt a két gazdasággal foglalkozó minisztérium helyett már összesen tizenkettő létezett.³⁵⁶ De az egyéb gazdasági szerveket sem kímélték az átalakítások hullámai.

ez a szándék a későbbiekben nem minden szempontból érvényesült, viszont a tájékoztatásügyi tárcát, mint az egyik legkisebb minisztériumot megszüntették, az ügyköröket pedig a miniszterelnök és a külügyminiszter között osztották el. A megszüntetés terve miatt a '47-es választásokat követően nem is neveztek ki az élére minisztert, hanem a külügyminiszter vezette ideiglenesen. A sajtóügyeknek a Miniszterelnökséghez történő áthelyezését azzal okolta meg a minisztérium megszüntetéséről szóló törvény (1948. évi I. tv.) hivatalos magyarázata, hogy azok korábban is oda tartoztak. (Vincinti Gusztáv – Gál László (jegyzetekkel ellátta): 1948. évi törvénycikkek, Franklin Társulat, Budapest, 1948, 3.o.)

³⁵⁴ Voltak olyan tárcák is, amelyeket inkább átneveztek és csak részben kerültek átszervezésre, például a Közlekedésügyi Minisztérium elnevezése kibővült a postaügyekkel.

³⁵⁵ A magyar alkotmányos politikai berendezkedés ezen a területen is szinte másolta a szovjet példát, ahol az 1936-os alkotmány létrejöttét követően hihetetlen mértékben beindult a kormányzati szerkezet fragmentálódása. A korábbi Népgazdasági Tanács a gazdaság igazgatásának átszervezésével párhuzamosan több tíz minisztériumra bomlott fel. A növekedés minden korábbi képzeletet felülmúlt, hazai szemszögből felfoghatatlan méreteket öltött. Amíg 1936-ban 25, 1939-ben 50, 1948-ban 70, végül az '50-es évek végére már több mint 200 fős lett a szovjet a kormány. Ennek élére állt az elnökség, amely folyamatosan helyettesítette az évente mindösszesen 3-4-szer ülésező kormányt. (Lőrincz Lajos: A kormányzat rendszerének változásai a szocialista országokban. In: Jogtudományi Közlöny, 1983/5.sz., 305.o.) A későbbiekben a kormány létszáma csökkent, a '80-as években ismételtén „csupán” 70 körüli volt. (Blondel, Jean: Comparative Government: an Introduction, Harvester Wheatsheaf, New York, 1995., 263.o.)

³⁵⁶ Egyszerre volt A Helyi Ipar Minisztériuma, Általános Gépipari Minisztérium, Bánya- és Energiaügyi Minisztérium, Kohászati Minisztérium, Könnyűipari Minisztérium, Középgépipari Minisztérium, Vegyipari

A Számvevőszéket funkcióinak egy részével például beolvasztották az Állami Ellenőrző Központba. A frissen megalakult Gazdasági Főtanácsot '49-ben Népgazdasági Tanácsá alakították át. Ez a szerv kapta meg a legfontosabbnak ítélt gazdasági ügyekkel foglalkozó szervezetek (pl. Munkaerőgazdálkodási Hivatal, Statisztikai Hivatal, Tervhivatal stb.) feletti felügyeleti jogot is.

A felelős kormányzás kialakulásától egészen a polgári parlamentarizmus teljes felszámolásáig, 1949-ig a minisztereknek megvoltak a szükséges közhatalmi jogosítványai, illetve az a jogszabályi háttér, ami biztosította a szükséges működési feltételeket. Később a tárcák adminisztratív típusú, a központi terveket következetesen végrehajtó szervekké degradálódtak. A költségvetési eszközöket centralizálták, a minisztériumok közvetlen pártirányítás alá kerültek, aminek hatására önálló döntési kompetenciájuk felszámolódtott.³⁵⁷

Az első szabad választásokig a kormányzati struktúrában két időpont köré lehet csoportosítani a nagyobb szerkezeti változtatásokat. Ezek éppen a Kádár-korszak kezdetéhez és végéhez köthetőek. Igaz, a miniszteriális szintű szervezeti szétforgácsolódást már az 1953-as mélypont után is kezdik felszámolni, de a Rákosi-korszak lezárását ezen a területen 1957³⁵⁸ mutatja, amikor a mögöttes racionalizálási szándék jegyében jelentékeny mértékben átstrukturálták a kormányt. Egyrészt egyesítenek néhány túlfragmentált tárcát, például a Bánya- és Energiaügyi Minisztériumból és a Vegyipari Minisztériumból létrehozzák a Nehézipari Minisztériumot, a Könnyűipari Minisztériumból és az Élelmiszeripari Minisztériumból a Könnyűipari és Élelmiszeripari Minisztériumot, valamint humánpolitikai területen az oktatásügyi, valamint népművelési tárcából a Művelődésügyi Minisztériumot. Másrészt pedig néhány, jellemzően az elmúlt időszak szélsőséges politikai eszközeivel összefüggő tárcát is megszüntettek jogutód nélkül. Ezek a következők voltak: Begyűjtési Minisztérium, Város- és Községgazdálkodási Minisztérium, Állami Gazdaságok Minisztériuma, valamint az Állami Ellenőrzés Minisztériuma. Persze véglegesen nem stabilizálódott a rendszer és további változások is történtek a későbbiekben is, például a

Minisztérium, valamint Építésügyi Minisztérium, Építőanyag-ipari Minisztérium, illetve Belkereskedelmi Minisztérium, Közlekedésügyi Minisztérium, Külkereskedelmi Minisztérium és Postaügyi Minisztérium.

A totális fragmentációt mutatja például a sok tárca közül az olyan sejtelmes nevű működése is, mint a Középgépipari Minisztérium, amely elnevezés például a hadianyaggyártás fedőneveként szolgált. (Aczél Tamás – Méray Tibor: Tisztító vihar: adalékok egy korszak történetéhez, Noran, Budapest, 2006, 312.o.)

³⁵⁷ Mónus Lajos: Gondolatok a kormány testületi működésének kérdéseiről. In: Magyar Közigazgatás, 1996/5.sz., 270.o.

³⁵⁸ Az új minisztériumi szerkezetről rendelkező jogszabály, az 1956. évi 33. sz. tvr. 1957. január 1-én lépett hatályba.

művelődésügy, a földművelésügy, valamint a könnyűipari ügyek legfelsőbb igazgatásának megszervezésénél is.³⁵⁹

A fenti példák is mutatják, hogy az '50-es évek túlzott iparosítási hullámát és annak kormányzati következményeit csillapítani akarták, de az egész miniszteriális tagoltságot szintén ésszerűsíteni, azaz egyszerűsíteni kívánták. Az 1960-astól a '80-as évekig általában 21-22 tagja volt a kormányfőn kívül a minisztertanácsnak, ebből pedig 3-5 fő elnökhelyettes. A tárcák³⁶⁰ száma 16-17 körül alakult. Ez nyilván többnek tűnik, mint amennyi feltétlen kellett volna, de mindenképp kevesebb a korábbiakhoz képest.

A kormányzati rendszer '50-es évekbeli radikális átstrukturálását követő évtizedekben általános tendencia volt a miniszteriális szerkezet ésszerűsítése. A minisztériumok számának korábbiakhoz képest történő jelentős csökkenése mellett mégis több területen instabilitás mutatkozott, hiszen egyes szakpolitikák felügyeletében az egymással ellentétes koncepciókat sokszor egymás után váltakozva juttatták érvényre. De emellett az is gyengítette a racionalizálási szándékot, hogy egyes fontos szakpolitikai kérdések mindig diszpreferálva voltak alapvetően politikai okok miatt a kormányzati csúcsszinten, mint például a szociál-, illetve a foglalkoztatáspolitikai. Mindemellett a kormányzati modell még mindig túlfragmentált volt. A rendszerváltozás hajnalára nem csak a jogállamiságra való áttérés, a politikai rendszer demokratizálása, plurálissá tétele területén jelentek meg különböző reformszándékok, hanem a kormányzati munka racionalizálására vonatkozó fontosabb módosító javaslatok is megszülettek.

Ha az 1980-as évek végéig, az első szabad országgyűlési választásokat megelőző időszak előtti korszakváltó, rendszerváltó kulcspontokat megfigyeljük, látható, hogy mind az 1918-19-es forradalmak, mind az utána jövő restauráció, de az 1949-es baloldali totalitárius fordulat, illetve az azt követő szocialista típusú rendszer jelentősebb módosulásainak pillanatait, például 1956 vége vagy akár az '53-as enyhülés időszaka is jelentékeny változásokat eredményezett a miniszteriális szerkezeten, a központi közigazgatás csúcsán. A rendszerváltások vagy a rendszer módosítására tett kísérletek feltétlenül nyomott hagytak a kormányzati szerkezeteken.

³⁵⁹ A könnyűiparról például leválasztják az élelmezésügyet, ami tíz évvel később, 1967-ben találhatta meg csak a helyét, ekkor ugyanis az agrártárcához került.

³⁶⁰ A hagyományos, igazgatási teendőket, valamint humán feladatköröket ellátó minisztériumokon kívül a következő gazdasági jellegű tárcák jellemezték ezt az időszakot: Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium, Kohó- és Gépipari Minisztérium, Könnyűipari Minisztérium, Közlekedés- és Postaügyi Minisztérium, Nehézipari Minisztérium, Belkereskedelmi Minisztérium, Külkereskedelmi Minisztérium, valamint Földművelésügyi Minisztérium és Élelmezésügyi Minisztérium (majd ezekből Mezőgazdasági és Élelmezésügyi Minisztérium).

Szembeötlő viszont, hogy az ilyen mérvű metamorfózisokhoz képest az 1945 utáni változások ereje csekélyebb volt, mivel nagyobb átalakítások is várhatóak lehettek volna. Mindössze inkább a háború következményeinek betudható változások történtek, amelyek mindkét világháborúra jellemzők voltak. Mindezeket az átalakításokat elsősorban tehát inkább a rendkívüli háborús, gazdasági és egyéb körülmények követelték ki, mintsem szerves, tudatos politikai váltás eredményeként történtek. Megfordítva a gondolatot levonhatjuk a következtetést, hogy – akár a közhiedelemmel ellentétben – a háború előtti korszakkal sokkal nagyobb kontinuitás tapasztalható 1945 után, amit viszont az 1949-es újabb rendszerváltozás teljes mértékben megszakít.

IV.1.2 Miniszteriális struktúra változásai 1987-től napjainkig

IV.1.2.1. Az átmenet időszaka (1987-1990)

Az 1949-et követő radikális minisztériumi szerkezeti átalakítások jegyében csak a gazdasági tárcákat negyedszáznál is több átalakítás érte, a kultusztárcát összesen háromszor választották szét a művelődési és oktatási ágazat mentén, illetve egyesítették újra. Ezek a változások mindenesetre döntő részben a Rákosi-korszakra, illetve a berendezkedő Kádár-korszak idejére estek. Persze később, akár az 1970-80-as években is voltak komolyabb módosítások, de mennyiségét tekintve messze elenyésző a korábbiakéhoz képest. A három évtizedig tartó Kádár-rendszer is konszolidált időszakát elérve mindenképpen stabilitást jelez. Egyik mutatója a kormányfő stabilitása is lehet. Például amíg a világháborút megelőző években, az alatt, illetve az azt követő évtizedekben egyaránt nagy volt a fluktuáció a miniszterelnöki székben, addig 1921-36 közötti másfél évtizedben csupán három kormányfője volt az országnak, de a következő hasonló, változásoktól mentes időszak az 1967-87 közötti, amikor is mindössze két minisztertanács elnököt iktattak be.

A '80-as évek második felében az egyre jobban elnyúló gazdasági válság már átfogóbb társadalmi-politikai változásokat is indukált. Ennek eredményeképpen a helyenként teljesen beállt gépezet szintén megérett a változásokra. Így az 1987-88-as esztendőket a következő – a rendszer módosulása szempontjából is jelentősebb – változásokat hozó időpontként tarthatjuk számon. Ez sem egy éles választóvonal, hanem a miniszteriális szerkezet olyan újabb átalakítási hullámának kezdetét jelzi, amely egészen az első szabad választások utáni időszakig tartott. A rendszer válságtünetei szemszögéből 1987 decemberében az Egészségügyi Minisztérium szociális ügykörökkel történő gyarapodása, Szociális és Egészségügyi Minisztériummá bővülése jelentős fordulóponthoz vezetett. A szocializmus

évtizedei alatt részben tabu témának számító szociális problémák erősödése következtében a szakpolitika korábbi szőnyeg alá söprése már anakronisztikus jelenséggént hatott volna.

A másik jellemző esemény az önálló Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Minisztérium felállítása, amely élő példája a gazdasági-társadalmi, civilizációs fejlődés okozta változásoknak. Ráadásul a szakpolitika szerepe hamar felértékelődött például a rendszerváltás egyik mozgatórugójának is számító, a dunai gátrendszerrel összefüggő környezetvédelmi-politikai ügyek kezelése következtében. Érdekes, hogy mindkét minisztérium élére már bejáratott kormánytag, mégpedig egy-egy korábbi kormányfő-helyettes került kinevezésre.

IV.1.2.2. A „folytonosság” időszaka (1990-1998)

A rendszerváltozás óta a minisztériumok többségének szerkezete jelentős átalakításokon esett át. Az utóbbi két évtizedben a minisztériumokon belüli, valamint miniszteriális szinten egyaránt zajló, egymást követő strukturális módosítások eredményeképpen a tárcák mind elnevezésüket, mind tartalmukat tekintve az 1990-es alapokhoz képest többször is átalakultak teljesen. Két évtized elteltével az eredeti rendszer maradványai is alig fedezhetőek fel. Kérdés az is, hogy egyáltalán mennyire szolgált a későbbi konzervatív, illetve szocialista-liberális kormányzatoknak etalonként a rendszerváltó, '90-es évek elején működő szisztéma. Amint majd látható lesz, az első szabad választásokat megelőző évek struktúrája – legalábbis miniszteriális szinten – az Antall-kormány idején nagyrészt érintetlenül lett hagyva.

Végeredményben a rendszerváltozás óta habár a magyar közigazgatás szervezetének rendszere megváltozott, de elsősorban a területi-helyi szinten történtek változások, a központi igazgatást ezek az átalakítások kevésbé érintették. Ahogy Torma András fogalmaz: „Ez nem kritika, hanem egy tény rögzítése.”³⁶¹

Az első szabad választásokat követő – nagy várakozásokat mutató– időszak sok területen, így a közigazgatás csúcsán, a miniszteriális struktúra esetében lejátszódó folyamatok tekintetében is állóvíznek bizonyult. Amellett, hogy a közigazgatási reform szinte csak az önkormányzati szférára terjedt ki, „az államigazgatás területén gyakorlatilag semmi sem történt.”³⁶² Ez a mozdulatlanság igaz volt a kormány működési mechanizmusaira, a

³⁶¹ Torma András: Közigazgatási struktúraváltás Magyarországon In: Magyar Közigazgatás, 2004/12.sz., 717.o.

³⁶² Vadál Ildikó: Az országos hatáskörű szervekről - elfogulatlanul (I.). In: Magyar Közigazgatás, 1995/12.sz., 681.o.

minisztériumokra és az országos hatáskörű szervezetekre egyaránt.³⁶³ Amint látható lesz a '90-es változások részletesebb bemutatásánál, ez a kitétel a minisztériumok szerkezetére hatványozottan igaz, az egykori OHSZ-k esetében már kevésbé. Bár az itt történt változások sem teljes körűek, döntő részben nélkülözhetetlenek voltak a demokratikus átmenethez, a jogállamiság feltételrendszerének kialakításához. Összességében tehát messze nem voltak teljes körűek a területen lejátszódó változások, mégis arányaiban a miniszteriális csúcsszinten zajlottakhoz képest jelentősebbek.

Igaz például az is, hogy 1990 után a MEH kancellária szerepkörének kialakulásával egyes ügkörök elkerültek a minisztériumoktól, de ez mégsem jelentette a minisztériumi struktúra megváltoztatását.³⁶⁴ Mind a minisztériumi struktúrában, mind a háttérintézmények, az országos hatáskörű szervek tekintetében is csak kisebb átalakítások zajlottak.

A második kormányzati ciklus elején Mónus Lajos visszatekintve, kissé más szemszögből közelíti meg a folyamatokat. Szerinte ebben az átmeneti állapotban nehéz az elhatárolás, de a rendszerváltás mégis lényeges változásokat hozott. „A helyzetet bonyolítja, hogy a szervezeti jellegű változások jelentősek (például központi hivatalok, minisztériumi hivatalok) miközben a működési szabályok jórésze változatlan.”³⁶⁵ Végeredményben ezeket az eseményeket értékelhetjük úgy, hogy amíg a nem minisztériumi jogállású szervek terén történtek komolyabb változások, a minisztériumok szintjén ez arányaiban elenyészőnek mondható.

Csak az utóbbi egy-két évtized alatt egyes területeken több koncepcióváltás történt néhány éven belül, mint korábbi korszakok bármelyikében akár több évtized elteltével. Természetesen a szakaszok közötti választóvonalak nem mindig ilyen élesek, emiatt fontos külön hangsúlyt fektetni az átmenetekre, itt elsősorban a '80-as évek második felével érdemes foglalkozni, hiszen az első szabad választások utáni, mindent átfogó, jelentősebb átalakítások elmaradása csak ezek ismeretével érthető meg. Fontos a jelentékenyebb változtatási hullámok miatt az 1998-at követő eseményekre fókuszálni, mivel a rendszerváltás utáni kormányzati rendszerek vizsgálata során egy éles cezúrával elválaszthatjuk a struktúra fejlődését, tekintettel az 1998 előtti és utáni felépítésekre. Amíg az első két parlamenti ciklus alatt – még a közben lezajló kormányváltás ellenére is – minimálisnak nevezhető a szerkezetmódosítás, addig '98 után növekvő lesz a jelentősebb

³⁶³ Uo., 681.o.

³⁶⁴ Tóth Zoltán: Akarjuk-e és képesek vagyunk-e a közigazgatás reformjára. In: Magyar Közigazgatás, 2003/7.sz., 385.o.

³⁶⁵ Mónus Lajos: A miniszter és a minisztérium feladat- és hatáskörének elhatárolása. In: Magyar Közigazgatás, 1995/1.sz., 25.o.

átalakítások száma és aránya, így tulajdonképpen az újabb és újabb átalakítások miatt beszélhetnénk 2002, 2004, 2006, 2008 stb. utáni időszakról is, de ezek a módosítások mégis a '98-ban lerakott alapokból erednek, így határkönek is ez tekinthető. A 2010-es strukturális átalakítások pedig minden korábbinál mélyebben módosították a kormányzati rendszert, illetve a szakpolitikák irányítását. Mindez az egész politikai rendszer működési alapjaira is kihatással bírhat a jövőben. Ez a változás több mint egy egyszerű cezúra, inkább paradigmaváltásnak tekinthető a hatalomgyakorlás területén.

Amíg 1990-ben az előzőekben tárgyaltak alapján nem a szakpolitikákat felügyelő minisztériumi ügységek részleteinek csiszolása volt az elsődleges cél, hanem sokkal inkább a rendszerváltást megelőzően elindult, a kormány hatalmi jogkörének kiépítését célzó lépések megtétele, tulajdonképpen beérték a szimbolikus erejű változásokkal. Ennek következtében jelentős mértékben szerkezetileg nem módosították a minisztériumokat, többségében inkább átnevezték őket.³⁶⁶ Nyilván a kellő politikai tapasztalat hiányából fakadt, hogy a minisztériumok átnevezésénél, az Antall-kormány felállásakor mindössze a Munkaügyi Minisztérium (MÜM) új, legalábbis újból felállításra került, valamint a Tervhivatal és az Árhivatal bizonyos feladatkörei olvasztódtak bele a Pénzügyminisztériumba, illetve az ipari tárca mellé helyezték a kereskedelmi tárca egyes ügységeit, amiből alakult meg az Ipari és Kereskedelmi Minisztérium (IKM), a maradékból pedig a Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériuma (NGKM).

Közvetlenül az új kormány felállásakor két meghatározóbb ágazat helye függőben maradt, véglegesnek szánt pozíciójukról csak közel fél évvel később, '90 szeptemberében döntöttek. Ezek a változások összesen négy minisztériumot érintettek, de egyikük sem mondható átütő erejűnek, mivel inkább csak részfeladatokat csoportosítottak át. A legjelentősebb talán a vízügyek szabályozása, amelynek megtalálták az új helyét, a szocializmus utolsó éveiben történt szabályozással ellentétben – a környezetvédelemtől elválasztva – az infrastrukturális tárcához került át, így jött létre a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium (KTM) és a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium (KHVM). E mellett a Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériumától a belkereskedelemmel kapcsolatos feladat- és hatáskörök is végül az Ipari és Kereskedelmi Minisztériumhoz kerültek át. De történtek további, kevésbé jelentős ügységszervezeti átszervezések is (egészségügyi szakképzés, építőipari tevékenység stb. esetében.)

³⁶⁶ A kisebb átalakításokkal járó átnevezések közül ilyenek voltak például a Földművelésügyi Minisztérium (Mezőgazdasági és Élelmiszerügyi Minisztérium), Művelődési és Köznevelési Minisztérium (Művelődési Minisztérium), Népjóléti Minisztérium (Szociális és Egészségügyi Minisztérium) megszületése.

Négy évvel később a szocialista-liberális kormányzat alig hajtott végre változtatásokat a minisztériumok szerkezeti felosztásában, csupán a gazdaságiak területén, ahol a két szaktárcából egyet csináltak, pontosabban az NGKM-et hozzáillesztették az IKM-hez, az előbbi minisztérium létét ugyanis már korábban kritika tárgyává tették. Majd 1995-ben ismételten létrehoztak egy tárca nélküli privatizációs miniszteri tisztséget, ezt másfél évvel később minisztériumként szervezték meg, ugyanekkor csoportosították át az IKM-hez az idegenforgalom területét és vált az Ipari, Kereskedelmi és Idegenforgalmi Minisztériummá.

Végeredményben a Horn-kormány időszakában kevés jelentős változás történt.³⁶⁷ Annak ellenére, hogy a rendszerváltás utáni első kormány több tárcájának működését is kritizálták, a baloldali kormánykoalíció csupán a gazdasági tárcák területén hajtott végre komolyabb korrekciókat, a többi terület tulajdonképpen érintetlen maradt. Ebben a passzivitásban közrejátszhatott az is, hogy a szinte változatlanul hagyott négy-öt évvel ezelőtti utolsó „szocialista” kormányzat felépítésén egyszerűen nem kívántak változtatni, mert azt könnyebben tudták akceptálni, vagy az elsődlegesen a gazdasági feladatokra koncentráló kormánypolitika perspektívájából került perifériára a többi szakpolitika. Persze miközben lényegében megfeleltetett a kormányzásuk szempontjából ez a korábbi szerkezeti keret, a stabilitás oka az is lehetett, hogy a politika mediatisálódása, valamint professzionalizálódása inkább csak a későbbi kormányok idején teljesedett ki olyan mértékben, hogy kiemelt szerepet kapjon például a minisztériumok elnevezésében rejlő kommunikációs üzenetek kiaknázása.³⁶⁸

IV.1.2.3. Az első komoly cezúra (1998-2002)

Az 1998 után kormányra kerülő polgári-konzervatív koalíció az egész kormányzati rendszer globális megreformálására törekedett, és ennek hatására ezen a területen is jelentős fordulat állt be. A minisztériumok elnevezésében a mögötte álló szakpolitikákból az üzenetértékű

³⁶⁷ A Horn-kormány alatt a kormányzati rendszer működésére vonatkozó, legjelentősebbnek nevezhető reformelképzelés Verebélyi Imrének, mint közigazgatás korszerűsítéséért felelős kormánybiztosnak a nevéhez kötődik. A kormányzás és a közigazgatás átalakításáról szóló egységes reformkoncepció javaslatának lényeges eleme a kormány közjogi pozíciójának megerősítése volt. Lásd részletesebben: Verebélyi Imre: A kormányzás és a közigazgatás reformjának tervezete. In: Magyar Közigazgatás, 1996/4.sz. és Verebélyi Imre: A nem minisztériumi jogállású központi közigazgatási szervek reformja. In: Magyar Közigazgatás, 1997/12.sz. Ezek az átalakítások a kormány körüli hatalomösszpontosítást erősítették volna, pragmatikusabb, hatékonyabb kormányzást erősítve, a szervezeti és működési decentralizáltságot gyengítve. Az akkori koalíciós viszonyok miatt a koncepció nem is valósulhatott meg, de későbbiekben több kormány is eltérő preferenciáktól függetlenül egy-egy elemét megvalósította. (1998-tól a MEH-et miniszter vezette stb.)

³⁶⁸ Ez érzékelhető később a család, sport, szociális, gyermek, esélyegyenlőség stb. kifejezések használatánál.

területek kiemelése nagyobb jelentőségre tett szert. De az elnevezéseken túl még inkább hangsúlyt kapott a mögöttes struktúra teljes átszabása. Az 1990 utáni állapotokat, amik – az új elnevezéseket leszámítva – szinte jelentős mértékben az előző rendszer miniszteriális struktúrájának átvételét jelentették, megváltoztatták, gyakorlatilag az összes humán jellegű minisztérium jelentős átalakításon ment át.

Mivel a későbbiekben a humán szakpolitikák története részletesebben ki lesz fejtve, s ezen belül a rendszerváltás utáni sorsuk, itt csak felsorolásszerűen tennénk említést a változásokról: szétválasztották az egységes kultusz- és népjóléti tárcát is (Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma (NKÖM), Oktatási Minisztérium (OM), illetve Egészségügyi Minisztérium (EÜM), és Szociális és Családügyi Minisztérium (SzCsM) lett belőlük.) De megszüntették a Munkaügyi Minisztériumot (MÜM), innen a szakképzés az OM-hez, a többi feladatkör többsége pedig az SzCsM-hez került néhány terület kivételével, amelyek a gazdasági tárcához lettek átcsoportosítva.

A gazdasági tárcákat átszervezték, vagy legalább átnevezték. Az utóbbi igaz az Ipari, Kereskedelmi és Idegenforgalmi Minisztériumra, amely a sokkal rövidebb és lényegre törőbb Gazdasági Minisztérium (GM) elnevezést kapta. Végül a koalíciós erőviszonyok következtében lényegesen több feladatot már nem lehetett ideszervezni, habár még a kormányalakítás előtt, a választásokat megelőzően a kormányzati munkára történő felkészülés időszakában felmerült, hogy a létrehozandó GM-ből egyfajta stratégiai csúcsminisztériumot alkossanak, miközben a Pénzügyminisztériumot pusztán költségvetési tárcává redukálták volna. Még a tárca Költségvetési Minisztériummá történő átnevezése is felmerült, amit végül – a tradíciók végett – elvetettek.³⁶⁹

Eredeti elhatározás szerint a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium felállítására került volna sor, ami elsősorban a közigazgatási reform és a regionális fejlesztés ügyét karolta volna fel, mégis az a koalíción belüli követelések miatt nem születhetett meg.³⁷⁰

Végül így lett az Földművelésügyi Minisztériumból (FM) Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium (FVM), ebben a vidékfejlesztés kifejezés mögött a területfejlesztéssel és építésüggyel összefüggő hatáskörök húzódtak meg, amelyeket a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztériumból ide csoportosítottak át. Az utóbbi tárcát még tovább szűkítették, a műemlékvédelem is elkerült innen, ami teljesen más

³⁶⁹ Stumpf István: Kormányzást váltás 1998-ban. In: Kurtán-Sándor-Vass (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 1998-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja, Budapest, 1999, 326.o.

³⁷⁰ Uo., 326.o.

szemléletmódot tükrözve a kulturális tárcában került integrálásra. A maradék minisztériumból pedig így született meg az önmagában álló Környezetvédelmi Minisztérium. 1999 januárjában pedig megalakult az Ifjúsági és Sportminisztérium (ISM) is. Az egyetlen – az igazgatási tárcákat leszámítva – érintetlenül hagyott KHVM végül szintén a többi minisztérium sorsára jutott, csak két évvel később, 2000-ben. Ekkor a hírközlési feladat- és hatásköröket³⁷¹ a MEH-be helyezték át. Az ezen a területen történő paradigmaváltásnak egyébként a tárcát felügyelő miniszter is áldozatul esett, aki szakmai okokra hivatkozva lemondott. A MEH hatáskörébe például még átkerültek a megszüntetett privatizációs ügyekért felelős tárca ügyei is. Viszont el is kerültek bizonyos főbb ügykörök a Kancelláriától: pl. egyházügyek (NKÖM), határon túli magyarok ügyei (Külügyminisztérium), Kisebbségi Hivatal felügyelete (Igazságügyi Minisztérium).

Magának a Miniszterelnöki Hivatal szerepének átalakulása kicsiben letükrözi az egész kormányzati struktúrában végbemenő változásokat. Korábban az elődje, a Minisztertanácsi Titkárság hosszú éveken keresztül pusztán adminisztratív teendőket látott el teljesen analóg módon azzal, hogy a valós kormányzati, döntéshozatali potenciál az állami szervek helyett döntő mértékben átcsúsztak a pártszervekre. Az első szabad választásokat megelőző két kormánynál figyelhető meg, hogy amíg a hagyományos kormányzati és törvényhozó szervek fokozatosan nyerték vissza az őket megillető tényleges jogköreiket a gyakorlatban is, addig közben a Titkárság szintén egyre nagyobb szerepet kapott.³⁷²

Viszont 1990-ben, az új kormány megalakulása után a Titkárságot Miniszterelnöki Hivatallá nevezik át a kormány testületi jellegű működésének, valamint a német típusú kancellári rendszer számos elemének bevezetéséből eredően. Tehát névlegesen nagyobb szerep juthatott volna neki, a valóságban az Antall-kormány, de még a Horn-kormány első időszakára sem volt jellemző a politikai szerepének jelentős megugrása.³⁷³ A második kormányzati ciklus utolsó szakaszában a MEH már tényleges vezetői szerephez jutott a minisztériumok között.³⁷⁴ Ezt és az 1998 utáni folyamatokat legjobban a '97-es jogszabály-

³⁷¹ Ezen belül a posta, távközlés, frekvenciagazdálkodás, rádiózás, illetve a televíziózás főbb területeit választhatjuk el.

³⁷²Sárközy Tamás: Az Orbán-kormány szervezeti felépítése. In: Kurtán-Sándor-Vass (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 1998-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja, Budapest, 1999, 314.o.

³⁷³A későbbi Kancellária-miniszter szerint is a '98-as választásokat megelőző kutatások folyamán vált egyértelművé a német kancellári hivatali modell Magyarországra adoptálása, amely az erős miniszterelnöki szerepkört volt hivatott támogatni. Stumpf István: Kormányzástól 1998-ban. In: Kurtán-Sándor-Vass (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 1998-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja, Budapest, 1999, 326.o.

³⁷⁴Sárközy Tamás: Az Orbán-kormány szervezeti felépítése. In: Kurtán-Sándor-Vass (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 1998-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja, Budapest, 1999, 314.o.

módosítás világítja meg, amellyel lehetőséget teremtettek a Hivatal élére akár miniszteri jogállású személy kinevezésére is. Ezzel az eszközzel mégis csak az új kormány élt először 1998 nyarán, habár elődje is komolyan gondolkodott a lehetőségen, hogy bevezesse az új típusú vezetési struktúrát. Ezt korábban a vezető kormánypárton, illetve a koalíciós erőkon belüli erőviszonyok megakadályozták, s végül az I. Orbán-kormány lett az első, amely élt az alkotmányos feltételekkel, az MDF-SZDSZ paktum és a kancellári típusú kormányzás adta lehetőségekkel, hogy erős végrehajtást, miniszterelnöki kormányzást valósítson meg.³⁷⁵

Mind a kormányzati szerepfelfogás és a struktúraváltozás területén is hasonló a tendencia. Főleg, ha hozzávesszük, hogy 1998 után az egész MEH működését és a tárcákhoz fűződő kapcsolatát jelentékeny módon befolyásolta a referatúra-rendszer kialakítása.³⁷⁶ A MEH körüli változások mértéke szintén hasonló arányokat mutat, mint az egész miniszteriális szinten zajló események: 1988-90 között aktivitás, majd nyolcévnyi viszonylagos pangás után '98-at követően jelentős változások történtek.

A MEH tényleges politikai súlya részben az Igazságügyi Minisztérium presztízse alakulásának fényében ítélni lehet csak meg. Az IM a polgári kormányzás kialakulásától kezdve mindvégig önálló szervezeti megoldásban folyamatosan működött és meghatározó szerepet töltött be az összkormányzati teendők ellátásában, a jogalkotási folyamat koordinálásában. Több mint egy évszázadon keresztül az IM kulcspozíciót töltött be a többi tárcához képest az egész kormányzat működésében.

A rendszerváltozást követően a MEH megerősödésével és annak részben hasonló, szűrő szerepű funkcióinak megjelenésével párhuzamosan versenyhelyzet alakult ki a két tárca között. Az IM ráadásul közvetlenül az első szabad választásokat megelőző években a legfontosabb rendszerváltoztató jogszabályok megszületésében játszott szerepe következtében talán a korábbiaknál is nagyobb politikai presztízssre tett szert. Az IM 1994-es kormányváltást követően pedig már szinte csak „egy volt a sok közül”,³⁷⁷ mivel addigra a

³⁷⁵ Fricz Tamás: Az Orbán-kormány, a rendszerváltás stabilizálásának kísérlete. Az első két év (1998-2000). In: Kurtán-Sándor-Vass (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2000-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja, Budapest, 2001, 78-79.o.

³⁷⁶ Önmagában a referatúra rendszer csirái már az első kormányzati ciklus alatt megjelentek, majd később, még 1994-98 között is – habár komoly politikai befolyásolási képesség nélkül, de – papíron létezett továbbra is referatúra. 1998-at követő új kormányzati szerepfelfogás már sokkal inkább feltöltötte azt tartalommal, s a Miniszterelnöki Hivatal egyik legfontosabb részlegévé vált. (Pesti Sándor: A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon. In: Pesti Sándor: Állam és valóság. Közpolitikai tanulmányok, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2008, 15.o.) Mégis hiába összpontosult a referatúrák működésével több hatalom a kormányzati szervezetrendszerben, nem a kifejezetten politikai irányítás alatt működtetett német mintát valósították meg Magyarországon 1998-ban, hanem inkább a MEH közigazgatási államtitkára alá rendelve a szakmai oldala került előtérbe, igaz, ciklus közben négy referatúrát felügyelő politikai államtitkár került kinevezésre. (Uo., 2008, 26.o.)

³⁷⁷ Uo., 18.o.

jogalkotási folyamatban betöltött koordináló szerepkörével szemben még a társelőterjesztő funkciója is formálissá vált. Habár a következő ciklusban elsősorban a koalíciós erőviszonyok miatt az igazságügyi miniszternek némileg megnőtt a kormányon belüli súlya, a tárca többet már nem tudta korábbi erejét visszanyerni.³⁷⁸ A kezdeményező, koordinatív kormányzati szereplő egyértelműen a MEH lett, ami minőségi változást hozott az egész kormányzat működésében.

A MEH körül történt változások az I. Orbán-kormány szerkezeti átalakításai közül nem csak egyszerűen az egyik legjelentősebb volt, hanem egyben jól szimbolizálta az egész kormányzati filozófia megváltozását. A koncentráltabb hatalomgyakorlás, az egyes szakpolitikai érdekek kormányon belüli képviselete helyett az összkormányzati érdekek megerősödése – amit a MEH-en belüli referatúra rendszer működése is jelez – egyaránt a politikai kormányzás erősödését mutatta. Az utóbbi tendencia a későbbiekben is folytatódott.

IV.1.2.4. Permanens átalakítási hullám (2002-2010)

Az 1998-as választási ígéret, amely szerint „több mint kormányváltás, kevesebb mint rendszerváltás” várható, hatványozottan igaznak bizonyult a kormányzati rendszer életében, mivel annak megreformálása, átalakítása hozta el a „rendszerváltás” léptékű struktúraváltást az I. Orbán-kormány idején. De az amúgy akkor nagy visszhangot, kritikát kiváltó átstrukturálási hullám nem a korábbi egyensúly egyszeri felbillentésének tekinthető. 2002 után például kiderült az is, hogy nem minden elemét nyesték vissza, illetve tértek át a '98 előtti állapotokhoz.

Egy nagyobb visszaalakítás viszont lezajlott 2002-t követően, amikor az egészségügyi és a szociális tárcát újra egyesítették. De ennek a tárcának a sorsa is pontosan mutatja, hogy azzal a politikai fogással, amit '98-ban kezdtek el, az egymást követő baloldali kormányzatok is folyamatosan éltek, hiszen a minisztériumok elnevezésében egyre nagyobb szerepet játszott később is a politikai értékeknek a politikai érdekek mentén történő szimbolikus kifejezése. Az EÜM-ből és a SzCsM-ből úgy hozták létre az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztériumot (ESzCsM), tehát az egységes népjóléti tárcát, hogy habár névben a kettőt teljesen egyesítették, a korábbi szociális tárca alá tartozó, többségében munkaügyi feladatkörök alapjain újra megszervezték a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztériumot (FMM) is. (Közben fontos

³⁷⁸ Uo., 17-18.o.

ügykörökkel gazdagodott a gazdasági tárcától is a foglalkoztatási tárca.) A kultúrpolitika területén nem történt viszont jelentősebb változtatás és a korábban sokat kritizált ISM-et sem számolták fel, hanem némileg bővítették a tárcát gyermekpolitikai ügykörökkel, és Gyermek-, Ifjúsági és Sportminisztérium (GyISM) lett belőle.

Ezzel szemben a gazdasági tárcákat jobban átszervezték, mint a polgári koalíció idején. A KVM-ből az amúgy is „bolygó hollandinak”³⁷⁹ nevezhető vízügyek a környezetvédelmi ügyek mellé visszakerültek (Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium), a közlekedési ügyek pedig a korábbi GM-hez, ekkor már Gazdasági és Közlekedési Minisztérium (GKM). Már az I. Orbán-kormány gazdasági tárcáját sem lehetett volna csúcsmisztériumnak nevezni, ez szintűgy igaz a GKM-re is, mert a tárca „a megnövelt kompetencia ellenére a korábbi súlyát elveszítette, mivel a kormányfő által megkülönböztetett figyelemmel informálisan is felügyelt Pénzügyminisztérium kapta vissza a gazdaságpolitikai koordináció feladatát a kormányban.”³⁸⁰ Végeredményképpen a másfél évszázada működő, amúgy a tudományos-technológiai fejlődés által leginkább determinált infrastrukturális minisztérium klasszikus formában teljesen megszűnt, viszont helyette született egy új tárca, az Informatikai és Hírközlési Minisztérium (IHM).

A hírközlési ügyeket a MEH-ből emelték vissza miniszteriális szintre, és szintén ide emelték fel az Informatikai Kormánybiztosság feladatait is. A kormányzati informatikával kapcsolatos feladatok a Hivatalban maradtak. A MEH kvázi csúcsmisztériummá történő fejlődés irányába haladt tovább,³⁸¹ hiszen a legkülönbözőbb feladatköröket csoportosították ide: nemzetbiztonsági szolgálatok, határon túli magyarok ügyei, nemzeti és etnikai kisebbségek ügyei, valamint egyházügyi feladatok. Egy fontos terület viszont elkerült innen, a kincstári vagyonfelügyelet, a privatizációval kapcsolatos feladatok ugyanis a Pénzügyminisztériumba lettek áthelyezve. Az FVM-től is elvették az építésügyet, amely a BM-hez került át, de ezen feladatok mellé a belügyi tárca még megkapta a gazdaságitól a lakásgazdálkodási és lakáspolitikai feladatokat is.

Habár szakmai kidolgozottságát tekintve még a távozását megelőzően, 2004 nyarán a Medgyessy kormányfő nevéhez köthető – egyes szakpolitikákat érintő –

³⁷⁹ Ágh Attila: A Medgyessy-kormány első éve. In: Kurtán-Sándor-Vass (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2002-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja, Budapest, 2003, 68.o.

³⁸⁰ Ágh Attila: A Medgyessy-kormány első éve. In: Kurtán-Sándor-Vass (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2002-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja, Budapest, 2003, 68.o.

³⁸¹ „A 2002. évi választások után a Miniszterelnöki Hivatal feladat- és hatásköre az elhatározott profiltisztítás mellett is bővült, szervezeti rendszere – a különböző politikai (koalíciós) és szakmai kompromisszumok eredményeként – a korábbinál bonyolultabbá vált.” (Szilvásy György: A közigazgatás a negyedik ciklus után. In: Kurtán-Sándor-Vass (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2002-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja, Budapest, 2003, 86.o.)

kormányátalakítási elképzelések több szempontból sem értek fel a korábbi komplex reformjavaslatokkal, mégis az a politikai következményei miatt említésre méltó.³⁸² Az akkori miniszterelnök de lege ferenda javaslata, illetve az ezzel összefüggő személycsere elképzelései casus belliként szolgáltak az eltávolításához. Egyrészt politikai bukását is jórészt annak köszönhetette, hogy a megfogalmazott strukturális átalakítások keresztülvihetetlennek mutatkoztak az akkori koalíciós erőviszonyok közepette, másrészt pedig ha más formában is, de a következő kormány néhány elképzelést mégis megvalósított belőle.

A kormányzati struktúra átalakításának központi eleme a gazdasági tárca körüli változtatási szándék volt. Az utóbbi évek strukturális átalakítási kísérletei mögött mindvégig a nagy beruházásokkal járó gazdasági fejlesztések koordinációja kormányzaton belüli helyének a megtalálása húzódtott, ennek néhány fontosabb eleme a következő:

- A 2004 nyarán tervezett kormányátalakítással összefüggő, a gazdasági tárca élén történő személycsere kezdeményezésén túl³⁸³ szerkezeti módosítások tervei is megfogalmazódtak. A GKM mellett egyéb gazdasági területeket is érintett volna az átstrukturálódás. Ezek jelentősége két szempontból is fontosnak tűnt. Egyrészt az intézményi megoldásuk tekintetében, hiszen tárca nélküli miniszteri kinevezések kísérték volna az átalakítást, amikre végül 2006 után már nem került sor. Másrészt pedig olyan szakpolitikai területeket, feladat- és ügyköröket érintettek volna, amelyek két évvel később más szervezeti megoldások keretében, kormánybiztosi felügyelet keretében sokkal jelentősebb következményekkel járó változásokat indukáltak az egész kormányzati végrehajtás működésében.

³⁸² 1990 után a „szakma” részéről legalább két ismertebb reformkoncepciót érdemes megemlíteni, a Verebely Iván-, illetve a Sárközy Tamás-félét. Mindkettő részben politikai „megrendelésre” készült. Verebely a Horn-kormány alatt kormánybiztosként dolgozott. Sárközy reformjavaslatának egyes elemei az I. Gyurcsány-kormány idején valósulhatott meg. Ezek szerint a pártpolitika szükségszerű perszonalifikációjával párhuzamosan megjelenő egyszemélyi vezetés elv (vezérdemokrácia), erősödő kancellári kormányzás (prezidencializálódás) következtében a kormányzati rendszer testületi jellegét kellene erősíteni, ezzel is biztosítva a kormányzás egységességének az elve. Így pár fontos területre kellene összpontosítani. A MEH-nek például a kormányfő és az egész kormány munkaszerveként kell egyszerre működnie, amelynek közpolitikai, tömegkommunikációs, közigazgatásirányítási, valamint intézménymenedzselési tevékenység bázisául is kell szolgálnia. A KÁT-nak a kormányelőterjesztések szakmai egyeztető, a kormánykabineteknek pedig a szakpolitikai döntéshozatali fórumként kell működnie. A kormányban tárca nélküli miniszter csak indokolt esetben működjön, a minisztériumok irányítói pedig a kormányban ne az adott szakpolitikai érdekkijáróként vegyenek részt. (Sárközy Tamás: Gondolattörések a kormányzás modernizálásáról. In: Magyar Közigazgatás, 2006/3-4. sz., 148.o.)

³⁸³ Medgyessy miniszterelnök a kisebbik koalíciós fél által támogatott Csillag István minisztert menesztetni kívánta.

- A fő cél egy uniós fejlesztési pénzeket elosztó minisztérium felállítása volt, amely a területfejlesztésért lett volna felelős, illetve a Nemzeti Fejlesztési Hivatal (NFH)³⁸⁴ irányító államtitkárság hivatalainak bázisán jöhetett volna létre a régebbi, uniós ügyeket koordináló tárca nélküli miniszterség helyén.³⁸⁵
- A kormányátalakítási elképzelés további része volt még egy vidékfejlesztési tárca nélküli miniszteri poszt esetleges felállítása is, hiszen a területfejlesztéssel foglalkozó tárca csak a nem agrár jellegű támogatáspolitikai irányításáért vált volna felelőssé.

Medgyessy miniszterelnök lemondását követően felálló új kormányban 2004 őszén kieszközölt szerkezeti átalakítások jelentősebbek voltak, mint első körben a személyi változások. A 2002-es kormányváltás után meghagyott korábbi állapotokon több területen is változtattak a kormányzati ciklus derekán. A szerkezeti átalakítások újabb hullámának egyik legérdekesebb eleme az egészségügyi és szociálpolitikai területen történt, ahol a szocialista-liberális kormány visszanyúl a 2002 előtti állapotokhoz, újra elválasztotta egymástól a szociális ügyeket és az egészségügyi kérdéseket. Ezt viszont egy harmadik típusú párosításban tette meg, mivel a szociális és családügyi feladatcsokrot nem a munkaügyekkel párosította, hanem a megerősített és teljesen frissen miniszteriális szintre emelt – korábban tárca nélküli miniszteri irányítás keretében mindössze egy évig működő – esélyegyenlőségi feladatokkal, valamint az ifjúságpolitikával. Az új humánpolitikai megaminisztériumnak számító Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium (ICsSzEM) további területekkel is gazdagodott, végeredményben már születésekor várható volt, hogy a tárca ilyen szerkezetben csak ideiglenesen fog tudni működni.

A gazdasági területeken is újabb változtatások születtek: a belügyi tárcától elvették az építés- és lakásügyet, a fogyasztóvédelmet pedig az esélyegyenlőség mellé helyezték át a GKM-től. Az olykor már vízfűjűnek tűnő MEH-től viszont hatásköröket vontak el, a nemzeti és etnikai kisebbségek ügyei az esélyegyenlőség mellé, az egyházügy az NKÖM-hez, a határon túli magyarok ügyei pedig a Külügyminisztériumhoz kerültek át. A korábbi

³⁸⁴ A Nemzeti Fejlesztési Hivatal vezető Baráth Etele lett volna igen nagy valószínűséggel az új fejlesztési tárca várományosa, amit a kisebbik koalíciós társ a koalíciós erőviszonyok megbontásaként értékelt, hasonlóan mint a '90-es évek közepén felmerülő gazdasági csúcsminisztérium ötlete esetében, ahol a szintén MSZP-s politikus, Nagy Sándor neve merült fel.

³⁸⁵ Felmerült akkor az is, hogy a beruházásösztönzés is a GKM-től ide legyen átcsoportosítva, illetve, hogy az autópálya-építés és más kiemelt kormányzati fejlesztések koordinálása szintén a fejlesztési tárca feladatkörébe kerüljön át.

fragmentációval szemben racionalizálás céljából próbáltak ezekkel a változtatásokkal egyszerűsíteni a struktúrán, de végeredményben számos szakpolitikán belüli részterületek, feladatkörök ellenőrzése, felügyelete bizonytalan maradt. Az ideiglenesnek tűnő megoldások miatt várható volt, hogy a 2006-os választásokat követően politikai fordulat nélkül is tovább fogják formálni a kormányzati struktúrát.

A 2006-os esztendő a magyar kormányzati rendszer rendszerváltozás utáni időszakának egyik legjelentősebb fordulópontját hozta el. Nem csak a már említett státustörvénnyel szabták át jelentékeny mértékben a minisztériumi vezetési struktúra hierarchiáját, a hatásköröket, valamint a kinevezési és egyéb jogkörök révén erősítették a kormányfő politikai erejét a kormány csúcsán, hanem ezeket a változásokat lekövetve átrendezték a miniszteriális struktúrát is, még a kezdetektől folyamatosan működő bázisminisztériumok egy részéhez is hozzányúltak.

A legjelentősebb változások közé éppen az utóbbiak, az igazgatási és rendészeti tárcák átrajzolása sorolható. Megszüntették ugyanis az önálló belügyi és igazságügyi tárcát, pontosabban a korábbi BM-ből a rendészettel kapcsolatos feladatok az igazságüggyel kerültek összevonásra, így jött létre az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium (IRM). A belügyi tárca maradék, elsősorban önkormányzati ügyekkel foglalkozó része sok más területtel bővült, így jött létre az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium (ÖTM). Átkerültek a régebben is ide tartozó lakáspolitiká mellett az ahhoz közelebb álló területek, mint például az építésügy, valamint az idegenforgalom és területfejlesztés is. Az utóbbi esetben megszűnt a korábbi tárca nélküli miniszteri irányítás. De megszűnt a másik tárca nélküli miniszterség is, amely az EU-s ügyekkel foglalkozott, ezek a feladatcsoportok a külügyi tárcához kerültek vissza.³⁸⁶ Az ÖTM súlya elsősorban a területfejlesztéssel kapcsolatos feladatkör bővüléssel növekedett tovább.

Hatalmas összevonások, illetve átalakítások szinte az összes humán jellegű szaktárcát is érintették. Újra egységes kultusztárcát hoztak létre, a feladatköreit pontosan letükröző, letisztult elnevezéssel született meg Oktatási és Kulturális Minisztérium (OKM) névvel a két korábbi szaktárca sokadszori összevonásával. Két másik humánpolitikai tárca is egyesült, a munkaügyi és esélyegyenlőségi tárca összevonásával alakult meg a Szociális és Munkaügyi Minisztérium (SzMM), ide kerültek át a szakképzéssel kapcsolatos feladatok a korábbi OM-ből. De egyaránt megszüntették 2006 végén például a MEH-et vezető

³⁸⁶ Az európai ügyek súlyának növekedését mutatja, hogy a külügyminiszter feladat- és hatásköre két nagyobb területre terjedt ki: külön a külpolitikára, és külön az európai integrációs ügyekre. (166/2006. (VII. 28.) Korm. rendelet, 1. §)

miniszter felügyelete alatt álló Határon Túli Magyarok Hivatalát is, és beolvasztották a Miniszterelnöki Hivatalba. Egy hónappal később ugyanerre a sorsra jutott a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal is.

Tovább növekedett a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium is, kibővült a maradék infrastrukturális tárca megszüntetése után az Informatikai és Hírközlési Minisztérium feladatköreivel, ennek eredményeképp a gazdaságpolitikai és infrastrukturális szakterületek egy minisztériumban kerültek megszervezésre. De ide kerültek a megszünt oktatási tárcából még a kutatás-fejlesztéssel, valamint a technológiai innovációval összefüggő feladatok is.

A klasszikus kormányzati struktúrát szintén tovább alakította a már ismertetett erős jogkörű kormánybiztosok megjelenése. Egyes kormánybiztosok a kormány állandó meghívottjaként kvázi kormánytaggá is váltak, így hiába csökkent a kormánytagok száma, a valóságban ez a tendencia kevésbé érvényesült. A 2006 utáni kormányzati ciklusban a politikai instabilitással párhuzamosan a kormányzati szerkezet is egyre bizonytalanabbá, a kormányerők közötti hatalmi átrendeződés tükrében pedig egyre képlékenyebbé vált. A rendszerváltozás után hiába adatott meg először ugyanazon politikai közösségnek, hogy több cikluson is átívelve kezében tartsa a kormányrudat, az mégsem látszódott meg a kormányzás stabilitásán, illetve a kormány működési alapját képező kormányzati struktúra állandóságán.

2007 nyarán a II. Gyurcsány-kormányon belüli jelentős személyi átalakításokat strukturális változások is követték. Több kormánytag – hasonlóan az Antall-kormány időszakához – nem került ki a kormányból, hanem régi megbízatását újra cserélte fel. Mindez hasonló következményekkel járt, mint a '90-es évek elején: sokszor az intézményi kereteket szabták a személyekre. Jellemző példa a korábbi MEH-et vezető miniszter, aki a Hivatal éléről történő távozásával nem vált meg a kormánytagságától, hanem ismételten önálló tárca nélküli miniszteri megoldásban irányíthatta tovább a polgári titkosszolgálatokat, amint azt korábban a MEH-en belül tette.

Viszont két korábbi kormánybiztos miniszterként tovább dolgozhatott a kormányban. Draskovics Tibor, az államreformért felelős kormánybiztos – hasonló feladatkörrel – a kormányzati feladat összehangolására felállított tárca nélküli miniszteri megbízatást kapta meg, amíg a fejlesztéspolitikáért felelős kormánybiztos, Bajnai Gordon miniszter lett. Bajnai a saját korábbi fejlesztéspolitikai portfólióját magával vitte, és ezzel egy még szélesebb feladatkörrel rendelkező Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium élére állhatott. Kiss Péter szociális és munkaügyi miniszter pedig miközben a MEH irányítását vette át, továbbra is kormányfő-helyettes maradt. De például később, 2008

februárjában a kevesebb mint egy évig működő kormányzati feladat összehangolására felállított tárca nélküli intézményi forma megszüntetésével annak vezetője – Draskovics Tibor – az IRM élére lett kinevezve. A feladatkör pedig visszakerült a MEH-hez.

A 2008 április végén felbomló MSZP-SZDSZ koalíció eredményeképpen a szükséges személyi változásokon túl strukturálisak is történtek. Május közepén a minisztériumi szerkezeti átalakítások keretében ismételten a fejlesztéspolitika került előtérbe. A GKM-ből miközben kiváltak az infrastrukturális feladatkörök és megalakult az önálló Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium (KHEM), a maradék, szűkebb gazdaságügyekhez csoportosították az ÖTM-ből a fejlesztéspolitikához kötődő ügységeket, ezzel létrejött az erős Nemzeti Fejlesztési Gazdasági Minisztérium (NFGM). A korábbi területfejlesztési miniszter, Bajnai Gordon lett az új gazdasági miniszter, és az újabb kormányzati megbízatása során újra magával vitte a fejlesztéspolitika feletti irányítást. Hiába vált ki a korábbi GKM-ből az infrastruktúra, illetve tárca nélküli megoldás keretében a kutatás-fejlesztés területe, a fejlesztéspolitikai kérdések összevonásával összkormányzati szinten is kiugró jelentőséggel bíró minisztérium született. Az ÖTM-ből így egy kisebb, tisztán Önkormányzati Minisztérium (ÖM) született.

2009 áprilisában a Bajnai-kormány felállásával a kormányzati ciklus hátralevő szűk egy évére már komoly változtatásokat nem eszközölt ki az új kormány. Azon kívül, hogy megszüntették a sorból amúgy is kilógó kutatás-fejlesztési tárca nélküli miniszteri feladatkört és ismételten a gazdasági minisztériumhoz csoportosították át, csak a MEH-ben történt további változás. A MEH-ből a társadalompolitika összehangolásának feladata önálló tárca nélküli miniszteri formában került kialakításra a Hivatal korábban vezető Kiss Péter irányítása alatt.³⁸⁷ Ezzel a lépéssel pedig megosztották a miniszterelnök-helyettesítést is, hiszen a MEH korábbi vezetője tárca nélküli miniszterként a kormányfő politikai helyettesévé, amíg a Hivatal új irányítója pedig az operatív helyettesévé vált.

Nyolcévnyi baloldali kormányzás nem tudott egységes képet kialakítani a kormányzati szerkezeten. A miniszterelnökök sűrűn cserélődtek, ezzel párhuzamosan számos új koncepció is megjelent. Egyes szakpolitikák esetében egymást váltották a különböző kormányzati megoldások. A folyamatos változások következtében a szerkezet instabilitása egyre növekedett ebben az időszakban. Az egymást követő átalakítások sorozatai mellett a másik jellemző vonás a politikai kormányzás további erősödése volt. Ennek kiemelt részei voltak a 2006-os széleskörű változások, amelyek a kormányzati

³⁸⁷ A miniszter vitte magával a MEH-ből a nemzet- és a kisebbségpolitika felügyeletét is, valamint a kormányzati társadalmi kapcsolatok összehangolásának feladatát.

struktúra számos alapelemét jelentősen érintették. A kormányzás bizonytalan hátterét mutatta a strukturális átalakítások egyes elemeinek gyors átrendezése. Végeredményben a szerkezeti instabilitás részben visszavezethető a politikai háttér bizonytalanságára is, mint például a kormányfőcserék, illetve a koalíció felbomlása.

IV.1.2.5. Paradigmaváltás a kormányzati struktúrában (2010)

A 2010-es globális szerkezetátalakítás eredményeképpen csupán nyolc minisztériummal alakult meg a II. Orbán-kormány. A minisztériumok döntő többsége hatalmas, nagyobb ágazatpolitikák összevonásával létrehozott integrált tárcák lettek. Alig maradt klasszikus minisztériumi keretek, méretek között kisebb tárca. A minisztériumok többsége gyakorlatilag több korábbi minisztériumból állt össze. Egyes minisztériumok jelentős része egészében az új tárcák részévé vált, miközben kisebb szakpolitikai területek, ügykörök innen-onnan átvándoroltak.

Összességében négy igazgatási és rendészeti, három pénzügy- és gazdaságpolitikai és egy humánpolitikai tárca jött létre. A régi-új minisztériumok mellett egy további jelentős intézmény, a Miniszterelnökség is újra megalakult, amely jogilag már a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumból vált ki. A Miniszterelnökséget ekkortól már államtitkár vezette.

Az igazgatási és rendészeti tárcákból a Miniszterelnöki Hivatal általános utódja, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) lett. De ide kerültek a megszüntetett IRM-ből az igazságügyhöz köthető feladatok, illetve a klasszikus állampolgársági ügyek is.³⁸⁸ A maradék rendészeti jellegű feladatokból alakult meg egy szűkebb területet átölelő Belügyminisztérium. Az újra visszaállított BM-be kerültek a korábbi tárca nélküli megoldásban irányított polgári nemzetbiztonsági feladatok jelentős része is,³⁸⁹ valamint az építésügy és a területrendezés évszázados vándorlásuk során már sokadszorra. A KIM-be került az egyházakkal való kapcsolattartás koordinációja is (tárca nélküli megoldás formájában) az OKM-ből. De az Önkormányzati Minisztérium felszámolásával annak két nagyobb ága szintén a KIM és a BM között lett felosztva.

³⁸⁸ Az állampolgársági és anyakönyvi ügyek mellett a kárpótlás a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás, valamint a közigazgatás fejlesztési feladatok lettek áthelyezve.

³⁸⁹ Mindösszesen a minősített adatok védelmének szakmai felügyelete maradt a KIM-ben, a polgári hírszerzés pedig a Külügyminisztériumhoz került át. A rendszerváltozás környékén az államszocialista rendszer tapasztalatai miatt élesen elválasztották egymástól a polgári és katonai hírszerzést, valamint a klasszikus belügyi rendészeti igazgatást. Ezt az éles elválasztást már a '90-es években is sokan feleslegesnek tartották. 2010-ben a nagy szervezeti átalakítások során tehát a titkosszolgálati feladatok jelentős része visszakerült a belügyi igazgatás hatókörébe, de az intézményi struktúrát alapjaiban változtatták meg azzal is, hogy magát a Nemzetbiztonsági Hivatalt szintén átalakították Alkotmányvédelmi Hivatallá.

A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése, a választások és népszavazások lebonyolítása és a közigazgatás-szervezéssel kapcsolatos feladatok a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumhoz, amíg a helyi önkormányzatokkal, a katasztrófák elleni védekezéssel összefüggő feladatok a Belügyminisztériumhoz kerültek. A KIM-be helyezték vissza a társadalompolitika összehangolásáért felelős tárca nélküli miniszter feladatkörét is, és ide csoportosították a szociális tárcától a társadalmi esélyegyenlőség előmozdításának részeként az egyenlő bánásmód biztosításával, a romák társadalmi integrációjával és a társadalmi és civil kapcsolatok fejlesztésével összefüggő feladatokat. Az utóbbi talán a minisztérium fő csapásirányától az egyetlen igazán eltérő szakpolitika lett, ez nyilván a szakpolitikával kapcsolatos kormányzati filozófia megváltozását mutatja a korábbi baloldali kormányokhoz képest.

Az igazgatási tárcák – és egyben az összes minisztérium – közül egyetlen esetében, a honvédelminél nem történt komoly átalakítás. A minisztériumból nem lett szupertárca, de nem is olvasztották be más nagyobb integrált minisztériumi formába sem. A BM sem lett szuperminisztérium, ennek ellenére fontos átalakulás zajlott itt, mivel a titkosszolgálatok jelentős része is be lett olvasztva az új Belügyminisztériumba.³⁹⁰

A humánpolitika esetében egyszerűbb irányban zajlottak a változások, hiszen egyetlen szupertárcába, a Nemzeti Erőforrás Minisztériumába (NEFMI) olvadt be minden korábbi humán jellegű minisztériumnak a legtöbb ügköre. Az új tárca egyik fő pillérét az egységes kultusztárca (OKM) adta, amely az egyházpolitikát leszámítva szinte maradéktalanul beolvadt. Az utóbbi ugyanis a KIM-be került át, és az általános miniszterelnök-helyettes tárca nélküli miniszterként kapta meg. A szociális és munkaügyi tárca foglalkoztatáspolitikához köthető ügköreit leszámítva,³⁹¹ illetve például a sportügyek a korábbi Önkormányzati Minisztériumból szintén a Nemzeti Erőforrás Minisztérium részévé váltak.

A minisztérium szakpolitikákért felelős államtitkári struktúrája jelzi, hogy hány kisminisztérium működik a szupertárcán belül. Az oktatásért felelős, kultúráért felelős, szociális, család és ifjúságügyért felelős, egészségügyért felelős, valamint sportért felelős

³⁹⁰ A HM és a BM kisebb minisztériumként történő meghagyása azért is érdekes, mert már a 2006-os választásokat megelőzően a szintén tervbe vett összevonások egyike egy integrált belügyi-honvédelmi tárca lett volna.

³⁹¹ A szociális és nyugdíjpolitikával, a családpolitikával, a kábítószer-megelőzéssel és kábítószerügyi koordinációs feladatokkal, a gyermek- és ifjúságvédelemmel, a gyermek- és ifjúságpolitikával, a társadalmi esélyegyenlőség feladatkörén belül pedig a fogyatékosok esélyegyenlőségének előmozdítása a humán tárcába került. A korábban egyetlen tárcában egyesített esélyegyenlőség másik része, ami a roma integrációval áll kapcsolatban, a már említett KIM-be került át.

államtitkárság öt átfogóbb területre, kisminisztériumra tagolta a NEFMI-t a megalakulásakor.

A három gazdasági tárca közül arányaiban a Vidékfejlesztési Minisztérium ment keresztül a legkevesebb átalakításon, illetve összevonáson. Ez a tárca a korábbi Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumból, valamint a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumból állt össze. A súlyát tekintve egyre csökkenő földművelésügy az új integrált minisztériumi szerkezeti formában magába olvasztotta a környezetvédelmi tárcát, más területekről viszont ez a tárca nem bővült.

Két másik nagy minisztérium született még 2010 tavaszán. Mindkét gazdasági tárca szuperminisztériumnak számít a kormányzatban belül. A Nemzetgazdasági Minisztérium (NGM) és a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (NFM) közötti szakpolitikai felosztás alapja, hogy minden korábbi fejlesztéspolitikával kapcsolatos feladatkör az infrastrukturális tárca (KHEM) feladatkörével lett összevonva a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium keretében. Az NFGM többi területe az új gazdasági szupertárcánál maradt ekkor.³⁹²

A fejlesztési minisztérium két további minisztériumtól elszakított jelentősebb területekkel gyarapodott 2010-ben. Az egyik a Miniszterelnöki Hivataltól elkerült infrastrukturális területekhez köthető audiovizuális politika, informatikáért és közigazgatási informatika megvalósítása, valamint az elektronikus hírközlésért való felelősséggel kapcsolatos feladatok. A másik súlyos terület az állami vagyonkezelés, amely a megszüntetett Pénzügyminisztériumtól került ide.

A II. Orbán-kormány szerkezeti átalakításának egyik legjelentősebb eleme a polgári kormányzás születése óta folyamatosan fennálló Pénzügyminisztérium önállóságának felszámolása volt. A vagyonkezelés melletti összes többi feladatköre, közülük kiemelten a minisztérium alapfeladatának számító költségvetés készítésével összefüggő ügykörök egyaránt a Nemzetgazdasági Minisztériumba olvadtak be. A gazdaságpolitika makrogazdasági szabályozásával kapcsolatos területek szintén ide kerültek át. Már ezzel az utóbbi változtatással is az 1998-at megelőzően tervbe vett gazdasági csúcsmisztérium elképzelést meg lehetett volna valósítani, de azzal, hogy egy lecsupaszított költségvetési minisztériumot sem hagytak meg, egyértelművé vált a tárca kiugró ereje. Az egész kormányzat gazdaságpolitikájának tervezése esetében ezzel az általában szigorú

³⁹² A kutatás-fejlesztés megmaradt a gazdasági tárcánál, amíg az úrkutatás a fejlesztési tárcához került. Az úrkutatás felügyeletének érdekessége, hogy az csak az utóbbi években már a sokadik áthelyezésen ment keresztül. 2009 áprilisában a gazdasági tárcához például úgy helyezték vissza a kutatás-fejlesztést felügyelő tárca nélküli minisztérium megszüntetésével, hogy oda mindössze pár hónappal korábban, az év elején került át éppen a gazdaság tárcától. De előtte a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium alá sem tartozott sokáig, mert a 2006-os választásokat követően a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumtól hozták el.

költségvetési politika egy hatalmas gazdasági tárcán belül az általános gazdaságfejlesztési elképzeléseknek akár alá is rendelődhet.

A minisztérium tovább gyarapodott a szociális és munkaügyi tárcától elkerülő foglalkoztatáspolitikával, szakképzéssel és felnőttképzéssel, fogyasztóvédelemmel, valamint a társadalmi párbeszéddel kapcsolatos feladatokkal. Ezzel ismét szakítottak a baloldali kormányzatok elképzelésével az egységes munkaügyi szabályozás terén, illetve visszatértek az I. Orbán-kormány szerkezeti modelljéhez, ahol a munkaügyek és a foglalkoztatáspolitikai (elsősorban a munkanélküliség kérdése) a humán és a gazdasági jellegű tárcák (akkor SzCsM és GM) között lett felosztva. Most az egységes humántárca és a Nemzetgazdasági Minisztérium között osztották meg ezeket a feladatköröket. A gazdasági tárca még egy nagyobb területtel gazdagodott, az önkormányzati tárca megszüntetésével ui. a turizmus, illetve idegenforgalom³⁹³ is visszakerült ide a lakáspolitikával egyetemben.

A 2010-es kormányzati átalakítássorozat minden korábbinál jelentősebb váltásként értékelhető a magyar kormányzati rendszer történetében. A minisztériumok száma, mérete, politikai helyzete, belső tagoltsága, valamint a szakpolitikák egymáshoz történő kapcsolódása területén soha nem látott változások mentek végbe egyetlen lépésben. A kormányzati rendszer fejlődése történetében mindez olyan mérföldkő volt, amely paradigmaváltást jelezhet előre. Nem csak egyszerűen a struktúra alapjait cserélték ki szinte teljesen, hanem az egyes szakpolitikák új típusú kezelése, a gyakorlatban megnyilvánuló hatalomgyakorlási forma megváltozása mind-mind a kormányzati rendszer minőségi átalakulásához is vezethet. A korábbi, évszázados fejlődési út, ami a kisebb-nagyobb diszkontinuitások ellenére is folyamatosnak tűnt, egyetlen kormányzati döntéssel zárójelbe lett téve, és helyette ezzel egy alapjaiban teljesen új kormányzati struktúra kiépülésének a lehetőségét teremtették meg.

Továbbra sem teljesen változatlan a szerkezet, habár a főbb elemek megmaradtak, mint maga az integrált tárcastruktúra, de mégis további folyamatos szakpolitikai átcsoportosítások történtek³⁹⁴, az állandóság nem tért vissza, sok esetben ad hoc személyi változások függvényében történtek intézményi, szerkezeti átalakítások.

³⁹³ A turizmus és idegenforgalom helye is rendszeresen változott az utóbbi évtizedekben az eltérő kormányzati ötletek következtében. A Horn-kormányban még a minisztérium elnevezésébe is bekerült az idegenforgalom, amikor ciklus közben az Ipari és Kereskedelmi Minisztériumot Ipari, Kereskedelmi és Idegenforgalmi Minisztériummá alakították át. Fontos pont volt az ágazatpolitika szempontjából, hogy a regionális tárca nélküli miniszter működése alatt létrejött a Magyar Turisztikai Hivatal 2004-ben, ami végül 2006 után az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztériumba lett beolvasztva.

³⁹⁴ Csak az EMMI esetében az eredeti öt nagyobb ágazatpolitikai államtitkárság hamar nyolcra felszaporodott.

IV.2. Tárcával rendelkező minisztereken túli egyéb kormánytagok és feladatköreik

A kormányzati politikákról jellemző képet nyújt a központi közigazgatás csúcsán a szaktárca által felügyelt ügykörök egymás közötti elosztása, az egyes szakpolitikai kérdések párosítása, illetve az egyéb kormányzati csúcsszinten megjelenő intézmények helyzete is. A kormányzati rendszer globális változásaihoz áttekintendő, hogy a kormányzati struktúra fejlődése során milyen szakterületek mikor jutottak el a miniszteriális szintre, mikor tudtak önálló minisztériumi keretek között működni vagy más szerv alá besorolódni. A későbbiekben pedig, elsősorban 1990-et követően, mely területek mozogtak „le-föl” az eltérő kormányzati ideológiai elképzelések függvényében. Továbbá érintőlegesen vizsgálandó, hogy a különböző háttérintézményeknek, nem minisztériumi jogállású szervezeteknek csoportja hogyan változott, hogyan kapcsolódnak egyes tárca nélküli miniszterek ilyen típusú szervezetekhez stb.

A dualizmus végéig nem éltek az ún. horvát ügyek miniszterén kívül egyéb tárca nélküli miniszteri tisztség közjogi lehetőségével, de más jogon sem került be senki a kormányba, mint például később a miniszterelnök-helyettesek, illetve OHSZ-ek vezetői stb. Például 1917-ig még a tárca nélküli miniszterek körét sem bővítették, legfeljebb csak politikai szándékok szintjén merülhetett fel annak lehetősége.³⁹⁵ Ekkor, a háború végén,³⁹⁶ majd a forradalmak alatt is³⁹⁷ elsősorban a rendkívüli helyzet eredményeképpen jött létre néhány, rövidebb ideig működő tárca nélküli minisztérium. A két világháború között szintén erre a rendeletre hivatkozva léptettek be a kormányba tárca nélküli minisztereket.

³⁹⁵ Például az 1905-ös politikai válság gondterhelt időszakában felmerült a parlamenti erők között az a gondolat, hogy az ellenzék akkori egyik legmeghatározóbb vezetőjét, Kossuth Ferencet tárca nélküli miniszternek ki kellene nevezni és fel kellene hatalmazni arra, hogy a kormányüléseken részt vegyen, ezzel is az ellenzék ellenőrizni tudná a kormány működését. (In: Heiman Jenő: A ministerek közjogi állása és felelőssége Magyarországon, Kilián Frigyes Utóda M. Kir. Egyetemi Könyvkereskedő, Budapest, 1906, 6.o)

³⁹⁶ Az 1917 augusztusában beiktatott népjóléti és munkaügyi, átmenetgazdasági, közlekedésügyi, valamint választójogügyi tárca nélküli miniszterek részben a rendkívüli gazdasági, részben az újbóli koalíciós kormányzás szülte politikai helyzet eredményeképpen születtek meg.

³⁹⁷ A tárca nélküli miniszteri megoldások átmeneteinek mutatkoztak, még a rendszer utolsó hónapjaiban is néhány közülük megszűnt, illetve átalakult. A választójogügyi miniszter, Vázsonyi Vilmosból például igazságügyi miniszter lett, ezzel a korábbi tárca nélküli miniszteri feladatai még nagyobb szerepet játszhatott az összkormányzati politikában. A Károlyi Mihály vezette kormány 1918 őszén nem csak a megmaradt újabb tárca nélküli miniszteri megoldásokkal nem élt, hanem a még a fél évszázada működő horvát tárca nélküli miniszterséget is megszüntette. Helyette a kormány felállítását követően nemzetiségi miniszter lett kinevezve, az év végén pedig melléte külön ruszka-krajnai miniszter is. A Károlyi-kormányt követő, 1919 januárjában felálló Berinkey-kormányba pedig még német (nemzetiségi) miniszter is bekerült. A nemzetiségi tárca nélküli miniszter mindvégig maga a miniszterelnök volt a kormányában. Ezek mellett népgazdasági tárca nélküli miniszter kinevezésére került még sor a kiskazda Nagyatádi Szabó István személyében, ami kifejezetten politikai jellegű kinevezésnek tartható.

Többségében ezek is rövidebb ideig működő, ideiglenes funkciók voltak és továbbra is inkább a háborús állapotok idején éltek ezzel a lehetőséggel.³⁹⁸

Viszont a kormánytagság minőségét tekintve – a tárca nélküli poszttal szemben – egy másik típusú intézmény, a többes tárcabirtoklás funkcionált jellemzően a dualizmus időszaka alatt, de esetenként a két világháború között is. Itt meg kell különböztetni az ideiglenes jellegű, rendkívüli esemény miatt (pl. kormányból való hirtelen távozás, halálozás), rövid ideig tartó, a kormány egy tagja általi helyettesítést – ami természetesen az utóbbi két évtizedben is ismert és nélkülözhetetlen eszköz – az állandó jellegű, ugyanazon személy több tárca élére való kinevezésétől. A kiegyezés után ugyanis bevett szokássá vált, hogy egy-egy miniszter plusz tárcát is kaphatott. Ennek jellemzőbb válfaja a részletesebben már bemutatott kormányfő általi reszorttárca, esetleg –tárcák birtoklása volt. De a kormányfők mellett egy-egy szakminiszter is olykor felvállalt még egy, általában az alaptárcájához közel álló minisztérium vezetését, illetve sokszor a tárca nélküli posztot is már hivatalában lévő miniszter kapta meg. A dualizmus időszakában így inkább kabinetszerű kormányok működtek, elég alacsony létszámmal. Később az államszocializmus időszakában ez a közjogi intézmény megszűnt, maga a kormány és a kormányzati szerkezet is éppen ellentétes irányt vett és a túltöredezettség jellemezte.

A háború végéig tehát a kormányzati hatalom a tárcafelosztás és a kormánylétszám szempontjából koncentrált volt, mivel sokszor a kormánynak kevesebb tagja volt, mint ahány minisztériumból összesen állt. Elsősorban csak rendkívüli időkben lettek plusz tagjai a kormánynak (háborúk, forradalmak), állandó kormányfő-helyettesítés is csak a szélsőjobboldali kormányok (Sztójay, Szálasi) alatt működött. Amíg tehát 1945-ig a miniszterek mellett tárca nélküli miniszterek kaphattak még szerepet, a szocialista időszakban ilyen címszó alatt senki nem volt tagja a kormánynak, helyettük viszont országos hatáskörű szerv (Központi Népi Ellenőrzési Bizottság, Országos Tervhivatal) vezetői évekig automatikusan is a kormány rendes tagjai voltak.

³⁹⁸ Az átmeneti rendkívüli időszakban 1919-ben újabb tárca nélküli miniszterek is ki lettek nevezve, például a propagandaügyek, az ipari munkások érdekeinek képviselőire, az antanttárgyalások vezetésére. A '20-as évek elején az új rendszer berendezkedésekor átmenetileg tovább élt több tárca nélküli megoldás a helyzet rendkívülisége miatt (közélelmezési miniszter), külpolitikai okokból (nemzetiségi miniszter) vagy belpolitikai okokból (kiszármazási miniszter). Ezen intézményi megoldások legtöbbször 1922-ig tart, legtöbbször közélelmezési miniszter maradt a kormányban, 1924-ig. Ezt követően csak (köz)gazdasági csúcsminiszter, illetve nemzetvédelmi propagandaminiszter mellett a háború alatt ismételt a rendkívüli helyzetnek megfelelően közlelmezési, illetve hadigondozásért felelős miniszterek kinevezésére került sor. A háború legvégén a Szálasi-kormányban pedig még néhány, az új nemzetiszocialista berendezkedés sajátosságához köthető tárca nélküli megoldás született.

A szocializmus időszakában a háború utáni koalíciós időszakban kialakult miniszterelnök-helyettesi, majd az államminiszteri rang változó formában egymás mellett, illetve váltakozva tovább működött több évtizeden keresztül. Ezek az intézmények szintén tovább aprózták a szakpolitikai fragmentáció mellett a kormány működését. A kormánybizottságokat vezető minisztertanács-elnökhelyettesek posztját megszüntették, helyükre az államminiszterek kerültek. A rendszer hátralévő időszakában az államminiszterek közül kiemelt egyik személy helyettesítette a kormányfőt. A rendszerváltozást követően viszont nem alkalmazták a miniszterelnök-helyettesi tisztség intézményesített formáját, ezzel megszűnt a miniszterek közötti hierarchikus viszony is. Innentől eseti vagy állandó jelleggel egy adott szaktárca vezetője látta el a kormányfő helyettesítését egészen 2010-ig.

Jelentősebbnek tekinthető módosítás 1990-et követően kormányzati szinten csak a kormányfő helyettesítése, a miniszteri rangsor területén történt. Itt egyértelműen szakítottak a II. világháború utáni, elsősorban szocialista típusú örökséggel és visszanyúltak a korábbi időszakok hagyományaihoz, például a tárca nélküli miniszter közjogi intézményéhez. Alapvetően viszont nem változtattak az előző rendszer által teremtdött feltételeken, mint ahogyan arról már szó esett. Magának a kormány működésére vonatkozó testületi előírások is változatlanul továbbéltek, például az Antall-kormány 1990-es ideiglenes ügyrendje is lényegében azonos volt az előzőével, például még a korábbi kétheti ülésezési rendet rögzítette a jogszabály, miközben a kormány már heti rendszerességgel ülésezett.

Az első kormányzati ciklusban viszont rögtön nagy számban alkalmazták is a tárca nélküli megoldást, ennek az elterjedése eredményeképp a tárca nélküli miniszterek száma elérte, sőt akár meg is haladta a korábbi elnökhelyettesek, illetve államminiszterek mennyiségét. Az államminiszterek, tárca nélküli miniszterek és ilyen típusú „rendkívüli” személyek tisztsége között az alkalmazásuk mögötti szükségletek terén nyilván hasonló okok is megbújhattak, ennyiben némileg hasonlíthattak – funkciójukat tekintve – egymásra. Sok mindenben viszont különböző céllal alkalmazták ezeket a közjogi lehetőségeket. Amíg például a rendszerváltozást megelőzően az államminiszterek szinte kiemelten politikai funkciót töltöttek be, addig a tárca nélküli miniszterség a későbbiekben nagyobb részt szakmai követelményeket akart kielégíteni a kormányban, bár itt szintén megjelenik a politikai elem. De a cél lehet az is, hogy magasabb szintre emeljék azt az ágazati, szakpolitikai kérdéskört, problémacsoportot, hogy miniszteri rangú vezetőre leljen, s így a kormányban nagyobb érdekérvényesítési lehetőséget nyerhessen.

A szocializmus évtizedei alatt a néhány, kormányba emelt országos hatáskörű szerv vezetője, valamint a tárca nélküli miniszterek közötti egyik fontos különbség, hogy az előbbiek állandó jelleggel vettek részt a kormány munkájában, stabil kormánytagságot jelentettek, addig a két világháború között, de az államszocializmus időszakát követően is a visszahozott tárca nélküli miniszteri posztok egy része eseti jellegű, ráadásul sűrűn váltják egymást. A rendszerváltozást követően egy kivétel volt, a titkosszolgálatok felügyelete.

Az első szabad választásokat követően felálló kormányban rögtön három tárca nélküli miniszter kapott szerepet és még a nyáron a nemzetbiztonsági szervek szükséges átszervezését követően beiktattak egy újabb, a titkosszolgálatokat felügyelő minisztert. Habár személyükben teljesen kicserélődtek ezek a miniszterek, számuk mindvégig általában négy-öt körül mozgott. Később külön privatizációs ügyekért felelős miniszterrel bővült még a kormány.

A tárca nélküli miniszterek számának jelentős mértékű megugrásának egyik oka lehetett az is, hogy az országos hatáskörű szervek átalakítása – ami már korábban elindult –, valamint a kormányzati rendszerbe beivódott „fölös” kormánytagok bevetté váltak a magyar politikai kultúrában, és így az átalakítás folyamata is hosszabb időt vehetett igénybe. Ezen kívül az említett, nem elhanyagolható erejű történelmi példa, a szocialista időszakot megelőző korszakokkal való kontinuitáskeresés is befolyásolhatta a kormány szerkezetének kialakítását.

Viszont az első szabadon választott kormánnyal szemben többször meg is fogalmazták a kritikát a tárca nélküli posztok „fölöslegessége”, de legalábbis a magas számuk miatt. Mindezek következtében 1994 után egészen 2002-ig csökkentették is a számukat. Itt első ránézésre egy, a korábbitól eltérő törésvonalat láthatunk: 1990-ben jelentős mértékben szakítanak a régebbi struktúrával, ami majd a második ciklus után módosul. Más szemszögből viszont a pozíció értelmezhető úgy is, hogy 1990 után több tárca nélküli rangban lévő miniszter kinevezése előtt vagy után is tagja volt, illetve maradt a kormánynak, így inkább kifejezetten személyhez kötődő és kifejezetten politikai célú³⁹⁹ a miniszterek kinevezése, bizonyos tekintetben a megelőző időszak államminisztereihez hasonlóan.

A tárca nélküli miniszterek jelentős része ebben a ciklusban több olyan minisztériumi háttérintézmény és hivatal vezetésével voltak megbízva, amelyek

³⁹⁹ Több olyan személy is tárca nélküli miniszterként volt tagja a kormánynak, akinek nem volt egyértelmű feladatköre, hanem miniszterként két vagy három különböző jellegű területtel is foglalkozott egymás mellett párhuzamosan, vagy időben egymást követően.

felügyeletének később a szintje, illetve a minisztériumok közötti helye is megváltozott. Ide tartozott például a Határon Túli Magyarok Hivatala, Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, Országos Atomenergia Bizottság, Országos Műszaki Fejlesztési Bizottság, Országos Testnevelési és Sporthivatal. Habár ezen intézmények egy részének az irányítása, felügyelete évtizedekig változóban volt, egy részük a MEH alá került, s van, amely minisztériumokat is megjárta, sőt olyan is, amelyik önálló minisztériumi rangra emelkedett, mégis a tárca nélküli miniszteri irányítási formától eltávolodott. A tárca nélküli minisztereknek egy másik része kisebb jelentőségű, ideiglenesebb feladatkörrel lett megbízva. Persze a kormányzati szerkezet megváltoztatásához léteznek további lehetőségek is, például a kormánybiztosi intézmény, amely a hagyományos miniszteri struktúrában nem kezelhető tevékenységhez nyújt szervezeti formát.⁴⁰⁰

A Horn- és az I. Orbán-kormány alatt a titkosszolgálatokat felügyelő miniszter mellett mindössze egy-egy gazdasági ügyekkel foglalkozó tárca nélküli miniszter dolgozott a kormányban, az előbbi esetében a privatizációs ügyek, az utóbbinál a PHARE-ügyek felügyeletével lettek megbízva.⁴⁰¹ Majd a következő szocialista kormányzat alatt ismételen több új tárca nélküli miniszterrel színesedett a kormány, de messze nem olyan mértékben, mint az első ciklus idején. 2003-ban ráadásul születik két új tárca nélküli miniszteri poszt is, az egyik az európai ügyek koordinációjáért volt felelős,⁴⁰² a másik pedig az esélyegyenlőségi ügyekért. Egy évvel később az I. Gyurcsány-kormány felállásakor az esélyegyenlőség feladatköre már tárcás szintre emelkedik az esélyegyenlőségi minisztérium (ICSSZEM) formájában, miközben beiktatnak egy új, a Regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli minisztert. A II. Gyurcsány-kormány beiktatásáig működött az európai ügyek és a regionális fejlesztési tárca nélküli miniszterség.

A tárca nélküli minisztériumok közül a Nemzetbiztonsági Hivatal felügyelete az egyetlen, amely a rendszerváltás óta hosszú ideig hasonló formában folyamatosan működött. Ennek oka, hogy a Hivatal már régóta kvázi minisztériumként szolgált,

⁴⁰⁰ Müller György: A kormány felépítése, a kormányfő jogállása és a miniszterek helyzete (1990-2002). In: Magyar Közigazgatás, 2002/6.sz., 352.o.

⁴⁰¹ Ezzel a megközelítéssel szemben Sárközy a PHARE-programot a gazdasági helyett elsősorban humánpolitikai feladatkörnek tartotta, mert annak pénzügyi programjai többségében a humán szférát érintették. (Lásd: Sárközy Tamás: Az Orbán-kormány szervezeti felépítése. In: Kurtán-Sándor-Vass (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 1998-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja, Budapest, 1999, 313.o.) Ebben a dimenzióban az egykori PHARE-program helyett az utóbbi évtizedben jellemzően a fejlesztéspolitika területe is hasonló keretek között értelmezhető.

⁴⁰² Az EU-s tárca nélküli miniszter súlyát emelte, hogy politikai államtitkár is működött mellette, illetve egyszerre két Hivatal munkájára is támaszkodhatott, a Nemzeti Fejlesztési Hivatalra és az Európai Ügyek Hivatalára. Az utóbbi a Külügyminisztérium Integrációs és Külgazdasági Államtitkárságából szerveződött meg. ((334/2004. (XII. 15.) Korm. rendelet és 356/2004. (XII. 23.) Korm. rendelet.)

tulajdonképpen csak a nevében nem volt feltüntetve, hogy minisztérium lenne, a többi attribútumát tekintve annak volt tekinthető.

A korábbi rendszerben a titkosszolgálatok a Belügyminisztériumba integrálva működtek.⁴⁰³ A rendszerváltás után a BM-től szinte minden, a korábbi titkosszolgálati szupertömbhöz tartozó feladatkör elkerült. Az új kormányban a titkosszolgálatok kezelésére először a kormányfő mellé rendelt politikai államtitkár lett felállítva a Miniszterelnöki Hivatalban, majd pár hónapra rá, még a nyáron tárca nélküli miniszterré változott a felügyelet rangja. Habár a második ciklus idején – a korábbi tapasztalatok alapján – vitatni lehetett a tárca nélküli konstrukciót, de az akkor születő nemzetbiztonsági törvény végül „bebetonozta” a tárca nélküli intézményi formát.⁴⁰⁴ Az idő múlásával egyéb jelei is voltak a minisztériumi jellegű konstrukció letisztulásának. 1997-ben közigazgatási államtitkári jogállással intézményesült a miniszter melletti hivatalvezető. Majd két évre rá lehetővé vált, hogy politikai államtitkár is működjön a miniszter mellett, aki azt, mint tárcás minisztert az Országgyűlésben és a kormányban egyaránt helyettesíthette.⁴⁰⁵ Akkor is, amikor 2006-ot követően a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter alá csoportosították a titkosszolgálatok felügyeletét és a közvetlen felügyeletet államtitkár látta el, az intézmény továbbra is minisztériumi formájú és méretű intézmény maradt. Ezt mutatta, hogy a MEH élén történő személycserét követően egy évvel később ismét szétválasztották csúcsvezetői szinten a két intézményt, viszont a Miniszterelnöki Hivatal vezető korábbi miniszter továbbra is a titkosszolgálatok élén maradt, immáron tárca nélküli miniszterként.

A 2006. évi LVII. tv. közel 90 év elteltével ismételten szabályozta a kormányban kinevezhető tárca nélküli miniszterek számát, mégpedig úgy, hogy azok száma nem haladhatta meg az összes minisztériumot vezető miniszter száma egyötödének egész részét (29.§(3)), akkor épp két ilyen miniszter kinevezését engedélyezte ezzel a törvény. Mellettük viszont hasonló funkcióval több kormánybiztos is ki lett nevezve a kormányban, számukat szintén maximalizálták három főben.⁴⁰⁶ Két kormánybiztos kvázi tárca nélküli

⁴⁰³ Bár 1955 nyarán felmerült egy elképzelés, hogy az egységes belügyi tárcát egy külön Államvédelmi Minisztériumra és Belügyminisztériumra válasszák szét. Érdekes, hogy a tervezett szétválasztás után az államvédelmi tárca létszáma valamivel több lett volna a belügyinél. Végül az akkori belügyminiszter, Piros László javaslatát a pártvezetés nem fogadta el és mindössze egy államvédelmi kollégiumot hoztak létre a BM-ben. (Kajári Erzsébet: Három szigorúan titkos irat a Belügyminisztérium szervezeti változásairól. In: Társadalmi Szemle, 1998/4. sz., 107-109.o.)

⁴⁰⁴ Verebélyi Imre: Megbízható és sikeres közigazgatással a jó kormányzásért. In: Magyar Közigazgatás, 2002/6.sz., 349.o.

⁴⁰⁵ Müller György: A kormány felépítése, a kormányfő jogállása és a miniszterek helyzete (1990-2002). In: Magyar Közigazgatás, 2002/6.sz., 359.o.

⁴⁰⁶ Kormány vagy a miniszterelnök feladatkörébe tartozó feladat ellátására kinevezett kormánybiztosok számára vonatkozik. (2006. év LVII. tv. 26.§(2)b)

miniszterként működött a kormányban. A 2007 nyarán történt kormányátalakítás során a kormánybiztosi megbízatások megszűntek és a két kormánybiztosból miniszter lett, közülük az Államreformért felelős kormánybiztosból pedig a kormányzati igazgatás összehangolásáért felelős tárca nélküli miniszter. A titkosszolgálatokat felügyelő miniszterrel együtt így már két tárca nélküli tagja lett a kormánynak. A kormányzati igazgatásért felelős tárca nélküli tisztség fél év múlva megszűnt és a Miniszterelnöki Hivatalba kerültek át a feladatkörök. De a koalíciós kormányzás felbomlását követően sor került még egy újabb tárca nélküli kinevezésre is a II. Gyurcsány-kormány utolsó évében, itt az új miniszter a kutatás-fejlesztés kormányzati összehangolásának feladatával lett megbízva. A megoldás itt is mindössze egy évig működött.

A Bajnai-kormányban a titkosszolgálatok szokásos felügyelete mellett tárca nélküli megoldás keretében csak a kormányfő-helyettes működött. Amíg Kiss Péter a kormányzattal való kapcsolattartásért stb. volt felelős 2009-10 között, úgy a II. Orbán-kormány egyetlen tárca nélküli minisztere, Semjén Zsolt egyben koalíciós helyettes, illetve a kormányfő általános, politikai jellegű miniszterelnök-helyettese. Ő viszont két kisebb szakpolitikai területet, a határon túli magyarok ügyét, illetve az egyházpolitikát is magához vette klasszikus tárca nélküli miniszterként.

Az előző rendszerhez kötődő, az egységes kormányzást gátló tényezők, mint a miniszterelnök-helyettes poszt, a kormánybizottságok vagy akár az országos hatáskörű szervek túlbonyolított rendszere a rendszerváltozást megelőzően, illetve annak során lassan felszámolódtak. Bár közben megjelentek olyan újabb problémák, mint például a tárca nélküli miniszterek magas aránya, de mégis a kormányzati struktúra a '90-es évek első felétől kezdve stabilnak nevezhető. Jellemzően nagy szerepe volt ebben a miniszterelnök-helyettesi poszt megszüntetésének is, mivel ez hozzájárult ahhoz, hogy az első szabad választásokat megelőző kormányzat primus inter pares alapállása helyett valós hatalmi potenciállal rendelkező kormányfő vezesse a kormányt, és így – az amúgy alkotmányos szempontból erősnek ítéltető – helyzete stabilizálódjon. Az intézményesített miniszterelnök-helyettesek visszahozatala 2010-et követően viszont az egész kormányzás prezidencializálódásának tendenciáját erősítve tovább növelte a kormányfő szerepét. A tárca nélküli miniszteri megoldások folyamatosan változtak az elmúlt évtizedekben. Az idő múltával folyamatosan visszaszorulni látszódik az intézmény szerepe a kormányban. A legtöbb megoldás ideiglenesen, rövidebb ideig létezett, csupán a polgári titkosszolgálatok felügyelete működött ebben a formában stabilan, hosszabb ideig, ciklusokat átívelve.

IV.3. Minisztériumok melletti egyéb központi közigazgatási szervek

A minisztériumok mellett fontos szerepet töltenek be a nem minisztériumi formában működő különös hatáskörű központi közigazgatási szervek is. Hosszú időn keresztül ezeknek három főbb altípusát lehetett megkülönböztetni a kormányzati rendszert érintő 2006-os globális átalakításokig:⁴⁰⁷ országos hatáskörű szervek, központi hivatalok és miniszteri hivatalok.⁴⁰⁸

A minisztériumi szint alatti központi közigazgatási szervek körében meglehetősen kuszaság uralkodik hosszú évtizedek óta. Az országos hatáskörű szerveknél például nemcsak a jogállásnak, hanem az idetartozó szervek számának pontos meghatározása is lehetetlen volt.

Ezen szerveknek köre és meghatározása tehát már a kialakulásukkor sem volt egyértelmű.⁴⁰⁹

A minisztériumokhoz képest jellemzően sokkal nagyobb összevisszaság volt tapasztalható az országos hatáskörű szerveknél a rendszerváltás előtt, így nagyobb átalakításra is szorultak. Az átszervezések hatására a számuk a rendszerváltást megelőző és követő egy-két évben majdnem a harmadára csökkent. Igaz, hogy funkciók végleges megszűnését csak kivételesen eredményezték, inkább csak a központi munkamegosztás rendje vagy az igazgatási funkció szervezeti formája változott meg.⁴¹⁰

A rendszerváltás után az egymást követő kormányok folyamatosan igyekeztek a nem minisztériumi formájú központi közigazgatási szervek területén racionalizálni, átszervezni. E területnek az összetettsége folytán nehezebb teljes képet nyerni a különböző kormányok tevékenységéről. Az viszont bátran kijelenthető, hogy az 1990-es évek eleji kaotikus helyzet után a kép némileg letisztult. Fontos lépés volt ebben az is, hogy 1992-ben

⁴⁰⁷ Két kiegészítéssel használandó ez a szakirodalmi fogalmi tipológia. Egyrészt nem foglalja magába például a rendészeti szerveket, tehát csak a „civil” közigazgatásra vonatkozik. Másrészt pedig vannak olyan atipikus közigazgatási szervek, amelyek sem az államigazgatásba, sem más igazgatásba nem sorolhatóak (pl. korábban az ORTT stb.). (Balázs István: Központi közigazgatás különös hatáskörű szerveinek szabályozási koncepciója. In: Magyar Közigazgatás, 2004/9.sz., 513.o.)

⁴⁰⁸ A minisztériumi struktúrában a minisztériumok mellett lévő OHSZ-ek és Hivatalok mellett még fontos szerepet tölthetnek be az ún. háttérintézmények is. Bár ez egy olyan terminus technikus, amely mögött nincs egységes definíció. (Ficzere Lajos: A minisztériumi feladat- és hatáskörök, valamint a háttérintézmények. In: Magyar Közigazgatás, 2000/8. sz., 476.o.)

⁴⁰⁹ Vadál Ildikó: Az országos hatáskörű szervekről -elfogulatlanul (I.). In: Magyar Közigazgatás, 1995/12.sz., 682.o.

⁴¹⁰ Müller György: A kormányzati struktúra változásai 1987-1991. In: Magyar Közigazgatás, 1991/12.sz., 1080-1081.o.

szabályozták ezeknek a szerveknek a típusait,⁴¹¹ és az előbbieken már említett trichotóm felosztás (OHSZ, központi hivatal, minisztériumi hivatal) szerint bekegerezálták őket. De racionalizálni igyekeztek 1997-ben is, amikor a minisztériumi szint alatti központi közigazgatási szervek egységesített típusát, a központi hivatalt igyekeztek megvalósítani. Így a kaotikus jellemzők a jogállás szabályozási szintjére kerültek le.⁴¹² A nem minisztériumi jogállású központi közigazgatási szervek közötti felosztás ötletszerűen alakult; sokszor politikai, vagy egyéb presztízsszemponok alapján sorolták be azokat különböző típusokba.⁴¹³ Általában leszögezhetjük, hogy a rendszerváltás során ezeknél a szerveknél jelentősebb mértékű átalakulások zajlottak, mint például a minisztériumoknál, de a későbbi kormányok alatt a különböző reformelképzelések ellenére nincsen kiemelkedő volumenű átstrukturálási hullám, mint a kormánysszerkezet esetében 1998 óta szinte folyamatosan.

Más területekhez hasonlóan 2006-ban az új kormány a kormányzati rendszer fragmentáltságának felszámolására tett kísérletet, ezzel pedig a központosításra való törekvés eredményeképpen a kormány átalakítási elképzelései elérték a kormányzati rendszer másodvonalát is. A státustörvénnyel nem csak egyszerűen átnevezték az országos hatáskörű szerveket kormányhivatalokká. Az új szabályozással két típusú szerv felállítására, működésére nyílt lehetőség. Egyrészt a kormány irányításával, a miniszterelnök által kijelölt miniszter felügyelete alatt működő kormányhivatalok, másrészt pedig kifejezetten miniszteri irányítás alatti központi hivatalok jöhetnek létre. A két szervtípus között ezzel viszont inkább csak formális különbségek teremtődtek.⁴¹⁴

2010-es, az egész kormányzati rendszert érintő gyökeres átalakításokat követően a nem minisztériumi jogállású szervek közül a kormányhivataloké lett a főszerep. A 2010. évi XLIII. tv., amely a kormánytagok mellett a központi államigazgatási szervek jogállását is szabályozza, külön a kormányhivatalokat nevesíti a nem minisztériumi jogállású szervek közül. Öt régi-új kormányhivatal működésének szabályozásával végeredményben jelentős átalakításokon ment keresztül az intézményrendszer.⁴¹⁵

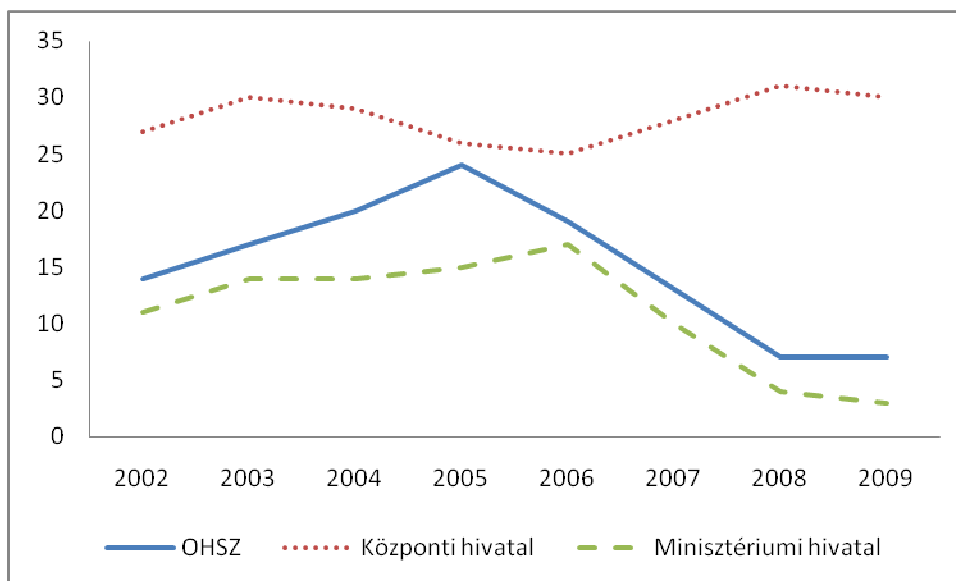
⁴¹¹ A 1026/1992. (V.12.) kormányhatározatban fogalmazták meg az első jelentős, a közigazgatás korszerűsítésére tett átfogó elképzelést.

⁴¹² Bende-Szabó Gábor: Gondolatok a nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szervek jogállásáról. In: Magyar Közigazgatás, 2001/4.sz., 193-195.o.

⁴¹³ Vadál Ildikó: A központi közigazgatás korszerűsítésének esélyei: A nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szervek racionalizálásának lehetőségei. In: Magyar Közigazgatás, 2000/12.sz., 705.o.

⁴¹⁴ Müller György: Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon. Antalltól Gyurcsányig, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 341-346.o.

⁴¹⁵ A 2006-os státustörvény négy kormányhivatalról rendelkezik: KSH, Nemzeti Hírközlési Hatóság, PSZÁF, valamint Magyar Energia Hivatal. Ez bővült később az Országos Atomenergia Hivatallal, az Egészségbiztosítási felügyelettel, majd kikerült innen a PSZÁF, amelyből autonóm államigazgatási szerv lett.



II.ábra

Az OHSZ, a Központi hivatal és a Minisztériumi Hivatal szerinti felosztásban az ügynökség típusú szervezetek számának alakulása (2002-2009)⁴¹⁶

Hasonlóan az egész kormányzati rendszer csúcsán zajló koncentrációs folyamatokhoz, amelyek 2010-ben csúcsosodtak ki, a háttér intézményi rendszerben változások a területi államigazgatási szervezetrendszer összpontosításában nyilvánultak meg.⁴¹⁷ De az átalakítások iránya egyértelmű volt az elmúlt közel egy évtizedben nem csak az országos hatáskörű szervek számának csökkentésében, hanem az egész intézményrendszer központosításában egyaránt.

2010-es kormányváltást követően a KSH, az Országos Atomenergia Hivatal, Magyar Energia Hivatal maradt és bővült az átalakult Nemzeti Adó- és Vámhivatallal, valamint a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatallal.

⁴¹⁶ Hajnal György adatai alapján. A táblázat a 2006 után a megváltozott alkalmazott terminológia: az OHSZ kormányhivatallá alakult, az egyszerűség kedvéért ezt követően a terminológiai változástól eltekint a grafikon. Másrészt a törvény megszüntette a minisztériumi hivatalok kategóriáját. Mégis a minisztériumi hivatalok központi hivatallá történő elméleti átalakítása ellenére a gyakorlatban több ilyen szervezet később minisztériumi hivatalként működött tovább. (Forrás: Hajnal György: Adminisztratív politika a 2000-es évtizedben: Az ügynökség típusú államigazgatási szervek strukturális dinamikája 2002 és 2009 között. http://www.kozigkut.hu/doc/hajnal_10nov.pdf. Letöltés ideje: 2010. 12. 20.)

⁴¹⁷ A következő területi szervek központosításáról rendelkezik a 1191/2010. (IX. 14.) Korm. határozat: Területi Igazságügyi Hivatalok, Megyei Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatalok, Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Kirendeltségei, Földhivatalok, Regionális Egészségbiztosítási Pénztárak, Regionális Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságok, Regionális Munkaügyi Központok, Regionális Munkaügyi Felügyelőségek, Regionális Munkavédelmi Felügyelőségek, Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság Regionális Felügyelőségei, Kulturális Örökségvédelmi Hivatal Regionális Irodái, Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Regionális Intézetei, Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóságai, Nemzeti Közlekedési Hatóság Regionális Igazgatóságai, Oktatási Hivatal Regionális Igazgatóságai. Az átalakítások tovább folytatódtak ezen a szinten a 2014-es választásokat követően is. Egyes intézményeknek mind az átnevezésében, mind a szerkezeti átalakításukban a rendszerszintű változások permanensen folytatódtak később is.

IV.4. Változások a humán szakpolitikai területeken

Miután időben végighaladva a kormánysszerkezetek változása, a minisztériumok átalakulása főbb vonalakban be lett mutatva, tekintsük át – kissé részletesebben – a humán szakpolitikák változásait a legfontosabb ügykörök szerinti megközelítésből. Először is le kell szűkíteni a vizsgált szakpolitikák területét. A minisztériumokat feladat- és hatásköreik alapján fel lehet osztani gazdasági és nem gazdasági ügyekkel foglalkozókra. A nem gazdasági kérdésekkel foglalkozó tárcákat is el lehet különíteni egymástól aszerint, hogy igazgatási vagy rendészeti jellegű ügyeket irányít vagy kifejezetten humán feladatkörrel rendelkezik. E hármas felosztás (gazdasági, igazgatási és humán) szerint az ismert szakpolitikák döntő többségét egyértelműen be lehet kategorizálni. Néhány olyan határmezsgyén álló, több oldalról is megközelíthető szakpolitika, illetve ügykör található, amelynek a besorolása szubjektívebb, így több módon is lehetséges. Ezek főként a humánpolitika és a gazdaságpolitika metszetében találhatók.

A humán jellegű szakpolitikák vizsgálata több okból is kiemelendőnek tartható. Egyfelől az eltérő kormányzati filozófiák következtében az utóbbi évek jelentős strukturális változásai, többször is mély nyomokat hagytak ezen az ágazaton, egyfajta állatorvosi lóként működnek. A vizsgálat e területre történő lehatárolásának másik oka pedig, hogy a történelmi tapasztalatok fényében az ide tartozó tárcák, illetve ügykörök növekedtek a legnagyobb arányban a miniszteriális szintű igazgatás szintjén a kezdetektől napjainkig, szerkezetileg pedig a leginkább differenciálódtak a rendszerváltozást követően. Amíg 1848-ban, illetve 1867-ben, de még az első világháború kitörésekor is mindössze egy ilyen tárca volt, a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium, addig az utóbbi években volt olyan időszak, amikor a számuk az ötöt is elérte, majd az utóbbi néhány évben egyre csökkent a számuk. A legradikálisabb változások hosszabb távon talán ezt a területet érintették a leginkább.

A humánpolitikai feladatkörök általános fejlődéstörténetéről elmondható, hogy kialakulásuk az igazgatási jellegű ügykörökhöz köthető, Magyarországon és természetesen általában Európában is többségében a belügyi igazgatás berkeiben születtek meg, és önállóságukat az innen való elszakadásuk után nyerték el. A minisztériumok között léteztek olyan bázistárcák, klasszikus feladatkörök, amelyek a kezdetektől napjainkig szinte végig működtek, mint a belügy, honvédelem, igazságügy, külügy, pénzügy. Ezek, az utóbbit leszámítva, általános igazgatási és rendészeti jellegű tárcák. Ide lehet sorolni még a titkosszolgálatokat, illetve az általános kormányzati koordinációt végző minisztériumokat egyaránt, hiszen az utóbbi első számú feladata az egész központi közigazgatás összefogása,

de éppen amint a sokoldalú közigazgatást globálisan öleli át, úgy kerülhet hozzá sok egyéb gazdasági, vagy akár humán jellegű feladatkör is.

Mindenképp a gazdasági területek közé sorolandóak: pénzügyek, költségvetés, általános gazdasági tervezés, iparügy, energetika, idegenforgalom, kereskedelem,⁴¹⁸ közlekedés, távközlés, informatika, mezőgazdaság, vízügy. A legfontosabb biztos humánterületek a következők: egészségügy, szociálpolitika, munkaügy,⁴¹⁹ oktatásügy, kultúrpolitika, családpolitika, gyermekpolitika, ifjúságpolitika, sportügy, egyházügy, „esélyegyenlőség”. Persze még ezek helye sem lehet itt teljesen biztos, hiszen fejlődéstörténetük során, illetve napjainkban szintén az általános igazgatási tárcák keretében is felügyelhetik ezeket a területüket, de minőségüket tekintve ide sorolandóak. Vannak olyan területek is, amelyek elsősorban ide köthetőek, viszont jelentősebb gazdasági vetülettel is rendelkeznek, így egyes kormányzati ötletek, elméleti elképzelések nem mindig ide helyezik például a következőket: fogyasztóvédelem, tudománypolitika (műszaki fejlesztés), foglalkoztatáspolitikai. Ezzel szemben amíg a közmunkát jellemzően gazdasági feladatként kezelik, nem lényegtelen annak humánpolitikai, munkaügyi sajátossága sem, tehát akár ide is sorolható.

Egy másik komplexebb problémakör a környezetvédelem és területfejlesztés köre, ennek besorolása a szakirodalomban is igen eltérő. Véleményünk szerint a területfejlesztés, településfejlesztés, valamint az építésügy műszaki, gazdasági jellegű oldala inkább gazdaságpolitikai témának tartható.⁴²⁰ Viszont a lakáspolitikát a benne foglalt szociálpolitikai célkitűzések miatt jellemzően a humánpolitikához sorolhatjuk, mint ahogy a környezetvédelmet is. A következőkben tehát a humán jellegű szakpolitikák körüli változások kerülnek bemutatásra.

Az előbb felsoroltak közül csak a környezetvédelemre nem térnék ki külön, hiszen annak szabályozása az utóbbi közel húsz év alatt jelentős mértékben mégis inkább gazdaságpolitikai feladatkörök mellé lett csoportosítva, ami nyomott hagyott a szakpolitika kezelésén is. Mindezen különbségek megmutatkoznak az eltérő elméleti besorolásokban is.

⁴¹⁸ A külkereskedelem esetleg a külügyminisztériumhoz is tartozhat. (Verebélyi Imre: A kormányzás és a közigazgatás reformjának tervezete. In: Magyar Közigazgatás, 1996/4.sz., 197.o.)

⁴¹⁹ Ficzer ezzel szemben a munkaügyet egyértelműen a gazdasági területhez sorolja. (Ficzer Lajos: A minisztériumi feladat- és hatáskörök, valamint a háttérintézmények. In: Magyar Közigazgatás, 2000/8. sz., 468.o.)

⁴²⁰ A település- és területfejlesztés a belügyi igazgatás két fő ága, a közigazgatási, illetve a rendészeti-közbiztonsági ügyek mellé is kerülhetnek. (Verebélyi Imre: A kormányzás és a közigazgatás reformjának tervezete. In: Magyar Közigazgatás, 1996/4.sz., 197.o.)

IV.4.1. Oktatás- és kultúrpolitika

Az oktatás- és kultúrpolitikát egy évszázadon át a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium fogta össze. A humán jellegű szabályozási területeket felügyelő minisztériumok közül ez az egyetlen, amely a kezdetektől egészen a 2010-es átalakításokig miniszteriális szinten végig önállóan működött. A kultusztárca, amely az oktatás- és kultúrpolitikán kívül a vallásügyet is magában foglalta – az 1919-es rövid forradalmi időszakot leszámítva – 1949-ig egységes szervezetben működött. A két világháború közötti minisztérium által felügyelt ügyköröket szerkezetileg néhány nagyobb csoportra lehetett felosztani: vallásügy, felsőoktatás, közoktatás, művelődésügy, közalapítványok ügyei, valamint – a háború idején már külön főcsoportként megszerveződő – testnevelés és honvédelmi nevelés is, amelynél a hangsúly ekkor már természetesen e feladatkör honvédelmi jellegén nyugodott. A minisztérium szerkezetileg a főbb témákon belül számos apró ügykörrel járó teendő elvégzésére specializálódott. A vallásügyet például külön a katolikus és a nem katolikus felekezetek ügyeivel foglalkozó osztályokra bontották, más-más osztályok – később több esetben az ezeket összefogó csoportok – alatt kezelték a művészettel, tudományos élettel, felsőoktatással kapcsolatos ügyeket, de a közoktatás felügyeletét is iskolatípusonkénti leosztásban látták el. Nagy súlyt fektettek – a tárca szerkezetét tekintve – a nevelésügyre, népművelésre egyaránt. A korszak utolsó éveiben a minisztériumi (ügy)osztályok száma már negyven körül mozgott.

A szocializmus évtizedeiben kiugró mértékben nem bővült az 1957-től újra egységes,⁴²¹ Művelődésügyi Minisztérium nevet kapó kultusztárca hatásköre, sőt az szerkezetileg bizonyos területeken le is tisztult.⁴²² 1980-ban a szétválasztott tárcákat újra Művelődési Minisztérium név alatt egyesítették, majd az egységes szerkezeti koncepció egészen 1998-ig fennállt azzal a különbséggel, hogy '90-ben új elnevezését kapott: Művelődési és Közoktatásügyi Minisztérium lett. A '90-es évek közepén a minisztériumban

⁴²¹ Előtte viszont nyolc év alatt négy hullámban módosították legfelsőbb szinten a tárcát: Népművelési Minisztérium (1949-56), Közoktatásügyi Minisztérium (1951-53), Felsőoktatási Minisztérium (1952-53), Oktatásügyi Minisztérium (1953-56).

⁴²² Ennek oka lehet, hogy az iskolarendszer egységesen 8+4 osztályossá tétele is egyszerűsítette a korábbi bonyolultabb iskolatípusok igazgatását. Az oktatási intézményeket átfogó három főosztályon (általános iskolai, középiskolai, felsőoktatási) belül is voltak kifejezetten a rendszer sajátosságából fakadóan létrejött osztályok, ide sorolható a Marxizmus-leninizmus oktatási osztály stb. A minisztériumon belül – az 1974-es újbóli kettéválasztása előtti időszakban – olyan témakörök mentén szerveztek osztályokat, főosztályokat, mint sajtótermékek kiadása, film-, tánc-, zene-, színház-, és képzőművészet, illetve közművelődés, múzeumok, levéltárak, valamint gyermek- és ifjúságvédelem stb. Ezzel szemben a Horthy-korszak minisztériumi osztályainak tematizációjához képest elmozdulás a testnevelés, illetve általában a nevelés ügyében található, hiszen nem csak a honvédelmi nevelés, valamint az ún. nemzetnevelés kérdése került ki a minisztériumból, de a testnevelés kérdésével sem foglalkoztak már önálló osztály keretében. (Boreczky Beatrix (főszerk.): A magyar állam szervei 1950-1970. Központi szervek, Magyar Országos Levéltár, Budapest, 1993, 353-362.o.)

összesen négy helyettes államtitkárság működött. A felsőoktatási alá a felsőoktatás mellett még többek között tudományos ügyek, ösztöndíjak tartoztak, a kulturális helyettes államtitkár felügyelte a művelődéspolitikai, a kulturális örökség, a közművelődési és a művészeti főosztályokat. A közoktatási helyettes államtitkárság mellett pedig érdemes megemlíteni az egyházi kapcsolatokért felelős, az ifjúsági, a kisebbségi és a határon túli magyarok főosztályát stb.

Majd az első jelentékeny szerkezeti módosítási hullám 1998-ban ezt a minisztériumot sem kerülte el. A kultusztárcát – ötven éven belül – ekkor választották szét harmadszor. Az összes kultúrát érintő kérdés a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériumához, a többi pedig az Oktatási Minisztériumhoz került át.

Az NKÖM ezen kívül a műemlékvédelem felügyeletével is gazdagodott.⁴²³ Ez a terület 1998-ig a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium felügyelete alatt állt, pedig korábban, a szocializmus idején is tartozott már a kulturális ügyek közé, hiszen Műemlékvédelmi csoport a Művelődésügyi Minisztérium Múzeumi osztályán belül működött. Sőt, a két világháború között a Műemlékek Országos Bizottságának felügyelete szintén a kultusztárca hatáskörébe tartozott. A 2002-es választások utáni új kormány érintetlenül hagyta e szakpolitikának az igazgatását.⁴²⁴

Az OM strukturálisan 2002 utáni időszakban három Miniszteri Biztosságra, tizenhét főosztályra, valamint több főcsoportra és egyéb szervezeti egységre tagolódott. A közoktatáson belül külön foglalkoztak a tanügyigazgatással, valamint közoktatás-fejlesztéssel, a szakképzésen belül is külön kezelték a szakképzés-fejlesztést, az általános felsőoktatási ügyek mellett szintén önálló főosztály fogta össze a felsőoktatási tudományos és pályázati ügyeket. Ezen hagyományos feladatokon kívül a minisztérium szerkezeti tagoltságában jelentős szerephez jutottak a jogvédelemmel és kisebbségekkel kapcsolatos ügyek. Külön főosztály foglalkozott továbbra is a határon túli magyarokkal, nemzeti és etnikai kisebbségekkel (ennek nyomai már a két világháború közötti kultusztárcában is megtalálhatóak), de volt miniszteri biztosa az oktatási jogoknak,⁴²⁵ valamint a hátrányos helyzetű és roma gyerekek integrációjának is. Lényegét tekintve – az elválasztást leszámítva – a szerkezet jelentősen nem változott.

⁴²³ A műemlékvédelem intézményi hátterének átszervezésére csak a kormányzati ciklus végén, 2001-ben került sor, amikor a Műemlékvédelmi Hivatal elnevezését Kulturális Örökségvédelmi Hivatalra változtatták, s mellette a Kulturális Örökség Igazgatóságot is megszüntették, amelynek jogutódja egyaránt a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal lett. (190/2001. (X. 18.) Korm. rendelet)

⁴²⁴ Kisebbségi változás történt mindössze, az állandóan mozgásban lévő felnőttképzés a Szociális és Családügyi Minisztériumtól visszakerült az oktatási tárcához.

⁴²⁵ 2002-ig az oktatási ügyeknek országgyűlési biztosa volt, csak ezután tagolták be a minisztériumba, a személyében különben változatlan országgyűlési biztost.

A következő említésre méltó változás 2004-ben, a ciklus idusán végbement kormányváltás során az NKÖM-et érintette, mivel a tárcát tovább bővítették a MEH-ből áthozott egyházüggyel. 2006-ban viszont szakítottak a korábbi, az I. Orbán-kormány idején kialakított szétválasztott struktúrával és a korábbi baloldali kormányzás folytonosságra épülő politikájával. A két tárcát ismételten egyesítették Oktatási és Kulturális Minisztérium név alatt. Két szakpolitikai területet viszont már nem integráltak az új egységes minisztériumi struktúrába, a kutatás-fejlesztéssel, valamint a technológiai innovációval kapcsolatos feladatokat, illetve a szakképzést. Az előbbiek a Gazdasági és Közlekedési Minisztériumhoz, az utóbbi a Szociális és Munkaügyi Minisztériumhoz került átcsoportosításra. Négy évvel később pedig az OKM-nek az egyetlen humán tárcába történő beolvadással a Nemzeti Erőforrás Minisztériumán belül a két nagy szakpolitikát egy-egy különálló államtitkárság (oktatási és kulturális) keretében felügyelték. De az intézményrendszer bizonytalanságát mutatja, hogy a később Emberi Erőforrások Minisztériummá (EMMI) átnevezett integrált humán tárcában a kettős államtitkársági modellt tovább szabdalták, és így a felsőoktatás is kiemelkedett és önálló területként saját külön államtitkárral működik a közneveléssé átnevezett közoktatás mellett.

Végeredményképp megállapítható, hogy a különböző értékrendszerrel rendelkező történelmi időszakoknak, illetve rendszerváltozás utáni kormányzatok művelődéspolitika irányítására vonatkozó szerkezeti elképzeléseik tekintetében egyértelmű összefüggést nem lehet találni. Amíg például a Horthy-korszak konzervatív kultúrpolitikája alatt mindvégig egységes volt a tárca, a szocializmus évtizedeire mind az egységes, mind a kettéválasztott igazgatás jellemző volt, mivel az ágazatot sűrűn átszabdalták. Jellemző módon a rendszerváltás utáni első két kormány sem változtatott az 1990 előtti örökségen, viszont 2002 után is a négy évvel korábbi szétválasztott struktúrát fenntartották és csak a 2006-ban egyesítették újra a két tárcát. A 2010-es változásokat követően a korábbiaktól eltérő ezeknek a szakpolitikáknak a súlyuk és szerepük a megelőző időszakokkal összehasonlítva. A változtatások jellemzően az ideológiai elemektől függetlennek tűnnek. A kultúrpolitikának az egyes oktatáspolitikától történő önállósítása mögött persze meghúzódhatott a súlyának növelése, hiszen az „erősebb” oktatáspolitikától történő elszakadás több önállóságot biztosíthatott a szakpolitikának.

IV.4.2. Egyházügy (vallásügy)⁴²⁶

A XIX. századtól kezdve – a rövid 1919-es kitérőt leszámítva – a vallásügyet a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztériumon belül felügyelték egészen 1951-ig, amikor a tárcától elvették ezt a feladatkört (ekkor változott meg annak elnevezése is Közoktatásügyi Minisztériumra) és létrehozták az Állami Egyházügyi Hivatalt, amely – kisebb megszakítással – egészen 1989-ig működött. Az elválasztásra ekkor azért volt szükség, mert a pártvezetés szerint túl jó volt a kapcsolat az egyházak és a minisztérium között. Az Egyházügyi Hivatal ekkor az erős koncentráció és ellenőrzés jegyében a minisztertanács közvetlen felügyelete alá került. Az egyházi iskolák főfelügyelete és az iskolai vallásoktatás maradt meg a közoktatási tárca hatáskörében, ezeken kívül a Hivatal teljes körű adminisztratív felügyeletet gyakorolt az egyházak felett.⁴²⁷ 1956-ban a Hivatalt megszüntették és jogutódja az 1957. január 1-től újra egységes Művelődésügyi Minisztérium lett, amely ismételten egybefogta három korábbi, hagyományos fő feladatkörét, így a korábbi Hivatal a tárca egyik osztályaként működhetett tovább.

De nem tartott sokáig ez a helyzet, mivel 1959-től újra létrehozták az Egyházügyi Hivatalt, felügyeleti jogkört ekkortól a minisztertanács gyakorolta fölötte. Habár ezt a kormányfelügyeletet az 1960-as években a művelődési miniszteren keresztül látták el, tehát nem sokban különbözött a korábbi szituációtól, de a '70-es évektől már ténylegessé vált a központi felügyelet, hiszen ezt az egyik kormányfő-helyettesen keresztül gyakorolta a minisztertanács. A változtatás oka nyilván ismételten az egyházakkal szembeni határozottabb, keményebb fellépés elérése volt, hiszen az évek során a művelődésügyi tárca felügyelete egyre inkább formálissá vált.”⁴²⁸

A rendszerváltást közvetlen megelőzően viták folytak az egyházi kapcsolatok miniszteriális szinten történő felügyeletét illetően. Végül elfogadták, hogy a Hivatal megszüntetése elkerülhetetlen, és a kormányfő mellett működő újabb hivatal sem hoztak létre, bár megszervezték az Országos Vallásügyi Tanácsot, de ez mindössze a kormány tanácsadó szerve lett. A tényleges egyházügyek pedig a művelődési tárcához kerültek vissza

⁴²⁶ Korábban, a II. világháború végéig vallásügynek nevezték. Az elnevezések közötti fogalmi megragadás különbségének nyilvánvaló oka az, hogy amíg az állam és az egyházak szorosabb kapcsolatban álltak egymással, nem a kettőjük közötti kapcsolat, hanem a vallási irányzatok differenciáltsága volt a meghatározóbb. Viszont a szocialista időszakban az egyházak diszpreferálása, üldözése, a rendszerváltás után pedig az állam és az egyház egyértelmű szétválasztása miatt már a közöttük lévő kapcsolatra helyeződött a hangsúly.

⁴²⁷ Köbel Szilvia: Az Állami Egyházügyi Hivatal működése az '50-es években (1951-1959). In: Magyar Közigazgatás, 2000/8.sz., 504-505.o.

⁴²⁸ Uo., 608.o.

még 1989-ben.⁴²⁹ A rendszerváltás után az egyházi ügyek, az egyházi ingatlanok rendezésével kapcsolatban felmerülő feladatok többségében továbbra is a kultusztárca feladatkörébe tartoztak. A második kormányzati ciklusban a MEH-hez került át az egyházügy, majd '98-ban a polgári kormány idején újra a kulturális igazgatáshoz lett átcsoportosítva. 2002-ben a szocialista-liberális kormányzat ismételten úgy döntött, hogy az egyházügyi feladatok kormányzati irányításának felügyeletét a Miniszterelnöki Hivatal vegye át, ez a struktúra azonban mégsem tűnt tartósnak, hiszen a 2004-es kormányzati szerkezeti átalakítások alkalmával az egyházügy visszakerült korábbi helyére, a kulturális ügyek mellé.

Összességében eddig ennek a területnek a miniszteriális igazgatását két módon oldották meg; vagy minisztériumon belül szervezték meg vagy országos hatáskörű szervként. Felügyeletét pedig két helyen látták el; konzervatív vezetés alatt a kulturális ágazaton belül, de többségében az államszocializmus időszakában, illetve később szocialista-liberális kormányzatok alatt vonták már „központi” szerv alá is, mint a kormány, illetve a rendszerváltás után pedig a MEH esetében. Ezzel a tendenciával csak a 2004 őszétől hivatalba lépő új szocialista kormány szakított. A II. Orbán-kormány felállásával szintén változtattak a korábbi megoldáson, és a humán szakpolitikai igazgatás helyett a kormányzat központi igazgatásán belül szervezték meg az egyházügyet. Néhány más humánpolitikai jellegű területtel együtt az Egyházi, Nemzetiségi és Civil Ügyekért Felelős Államtitkárságot a KIM hat szakpolitikai államtitkárságának egyikeként hozták létre. Az egyházügyek kiemelt szerepét mutatja, hogy az általános miniszterelnök-helyettes is a határon túli magyarokkal kapcsolatos feladatok (nemzetpolitika) mellett közreműködik az egyházpolitika koordinálásában is a KIM miniszterével. Így 2010-et követően az egyházpolitika szerepe nőtt a kormányzaton belüli centralizációjával, illetve szerepének kiemelésével mindenképp kiemelkedő szerephez jutott. A terület kormányzati struktúráján belüli felügyeletének permanens instabilitást mutatja, hogy az Egyházi, Nemzetiségi és Civil Ügyekért Felelős Államtitkársága végül az Emberi Erőforrások Minisztériumához került át.

Elsőre levonhatnánk azt a következtetést, hogy a konzervatív időszakok, kormányok alatt – amikor inkább tradicionálisan az egyházak támogatását jobban preferálabb politikát feltételezhetünk – az egyházügynek a kulturális ügyekkel történő összekapcsolása volt hosszabb ideig jellemző, ezzel szemben a baloldali politika centralizálni, jobban ellenőrizni

⁴²⁹ Uo., 617-618.o.

kívánja – többségében kormányfelügyelettel – az egyházakat. Mégis az egyházak részéről a központi, s ezáltal magasabb hierarchiát biztosító vezetés is elfogadhatóbbnak, jobbnak tűnhet. Erre érdekes példa, hogy már 1989-ben éppen az egyházak szerették volna a leginkább, ha az Állami Egyházügyi Hivatal (ÁEH) nem szűnik meg, hiszen az átmenet bizonytalanságában, a még tisztázatlan új társadalmi viszonyok közepette az ÁEH tűnhetett a stabilitás egyik biztosítékának. Elsősorban a nagyobb egyházak részéről aggodalom nyilvánult meg, hiszen ha megszűnik a hivatal, az „egyházi szélsőségek” fellépésével szemben kevesebb kontrollt feltételeztek.⁴³⁰ Ezek szerint a bal/jobbs politikai ideológiai dichotómiáról vallott sztereotip elképzelések itt sem igazolódtak be maradéktalanul. Az egyházügy kormányzati szinten betöltött helye és a különböző értékrendszerrel rendelkező kormányok között habár nagyobb vonalakban összefüggések mutatkoznak, mégis a 2004 vagy akár 2010 utáni kormányzati politika módosulása mutatja az újabb fordulatokat ezen a területen is. Az előbbi, baloldali kormány időszakában kikerült a központi felügyelet alól, amíg az utóbbi, jobboldali kormány felállásakor pedig éppen centralizálták, mindezzel jelentős mértékben növelve a presztízsét a kormányzaton belül, de végül még ez a megoldás sem vált állandóvá.

IV.4.3. Szociálpolitika (népjólét)⁴³¹

A szociálpolitika gyűjtőfogalom alá besorolható az egészségügy mellett a munkaügy, a gyermekek védelme és természetesen maga a szűken értelmezett szociálpolitika is mint támogatást nyújtó intézmény(rendszer) és számos más, kisebb szakpolitika. Az ide tartozó szakterületek, illetve a közöttük lévő pontos határvonal meghúzása is szemléletmódbeli különbségekre utal, amint az a különböző történelmi időszakok, valamint kormányzatok esetében jól kibontakozik.

Az egészségügy és a szociálpolitika miniszteriális szintre önálló igazgatás keretében először az I. világháború végén került fel. Már 1917-18-ban tárca nélküli miniszter felügyelte az egészségügyi, illetve szociális teendőket, de a népköztársaság kikiáltása után első ízben alakult meg a Munkaügyi és Népjóléti Minisztérium. 1932-ben a minisztérium⁴³² megszűnt. A szaktárca második alkalommal 1944 decemberében vált önállóvá az Ideiglenes Nemzeti Kormány intézkedése következtében. Ekkor Népjóléti Minisztérium néven

⁴³⁰ Uo., 617.o.

⁴³¹ A szociálpolitikát tágabb és szűkebb értelemben is használhatjuk, a népjólét kifejezés mögött viszont a szociálpolitika tágabb, magával az egészségüggyel is kibővített fogalma áll.

⁴³² A minisztérium elnevezésében a '20-as években a munkaügy és a népjólét kifejezés felcserélődik.

működött a tárca, de a sorozatos név- és szerkezetváltozások az utóbbi közel hetven évben sem kerültek el a minisztériumot.

A szociális ágazat természetesen nem maradt igazgatás nélkül az önálló minisztériumot nélkülöző időszakokban sem. 1848-ban a felelős kormány megalakulása után néhány hónapig a gazdasági kérdésekkel kezelték együtt ezt a területet, de még ebben az évben kialakult az a szerkezeti modell, amely később a dualizmus alatt végig meghatározta a terület helyét a központi igazgatáson belül. Így a szociális ügyek feletti ellenőrzést az önálló minisztériummá válásig a belügyminiszter gyakorolta. Már 1867-ben volt a minisztériumon belül egy, a szociális ügyeket, alapítványokat felügyelő osztály és egy másik, amely a közegészségüggyel foglalkozott. A minisztérium összesen nyolc osztályra tagolódott, tehát nem mondhatóak marginálisnak ezek a feladatkörök a tárcán belül. Később tovább szakosodtak mind az egészségügyi, mind a szociálpolitikai kérdéseket felügyelő szervezeti egységek, sőt új feladatkörök is megjelentek, mint például a gyámügy (árvaügy), majd a gyermekvédelem.

Az I. világháború után ez a szakpolitika hiába szerveződött meg önálló minisztériumként, közel másfél évtized alatt az nem sokat változott, feladatkörei nem igazán bővültek. A megszüntetésekor kialakult vitában ez érvként el is hangzott. Az egészségügyi feladatkörökön belül önálló osztályok általános egészségügyi kérdésekben, a betegellátás és a társadalombiztosítás területén szerveződtek. A szociális kérdéseken belül a segélyezési, alapítványi ügyeken kívül kiemelten foglalkoztak még a lakásügyi kérdésekkel, hadigondozással, hadiárva ügyével, gyermekvédelemmel, valamint menekültüggyel. Az elnevezés ellenére a munkaügyi jellegű feladatoknak nem sok jelét lehetett találni a minisztériumban, sem munkavédelmi kérdéseknek, sem a munkanélküliség elleni küzdelemnek nincs nyoma. Ezzel szemben például a tárca helyett a Kereskedelemügyi Minisztérium alá tartozott az Állami Munkaközvetítő Hivatal és egyéb munkaüggyel kapcsolatos szerv.

A tárca működését sikertelennek nevezhetjük, mert nem tudta önállóságát megőrizni, és 1932-ben újra visszakerült a Belügyminisztérium szervezetébe. Megszüntetésekor nagy viták robbantak ki. Az önálló tárca melletti érvek szerint az újra más minisztérium alá történő besorolás eredménye az lesz – ami a dualizmus alatt szintén jellemző volt –, hogy a BM rendészeti és igazgatási teendői között el fognak veszni a szakpolitika érdekeit szolgáló javaslatok, tervezetek, és ezáltal az érdekérvényesítő és érdekartikuláló képességük is csökkeni fog. A megszüntetés fő oka a költségvetési takarékoság lehetett. De nem volt elhanyagolható körülmény az sem, hogy a

minisztériumon belüli szociális ügyek/egészségügy törésvonal okozta feszültségek szintén okot szolgáltathattak a Belügyminisztériumhoz történő visszakerüléshez; mindeközben az ismert hivatalos álláspont szerinti a tárcán belül lelepleződött korrupciós ügyek miatt váltak szükségessé az átalakítások.

A II. világháború végével az önállóságát Népjóléti Minisztérium néven visszanyerő tárca a rendszerváltozásig is számos átalakításon ment keresztül. 1950-től Egészségügyi Minisztérium lett a neve és elsősorban az egészségügyi jogköröket vette át jogelődjétől.⁴³³ A népjóléti tárca feladatkörét több tárca között osztották el. Ezeknek jelentős részét – ekkor már harmadik alkalommal – a Belügyminisztérium kapta meg, ahol ráadásul a szociális ügyeket mindössze osztályként és nem főosztályként szervezték meg, ezzel is szimbolizálták, hogy a népi demokráciákban nincsenek komolyabb szociális problémák, amit maga a szocialista gazdálkodás és társadalmi berendezkedés ne tudna megoldani.⁴³⁴

Az államszocializmusnak már jellemzően konszolidáltabb időszakában, a '60-as években a minisztériumban általában a következő területeken szerveztek főosztályokat: orvosi tanintézmények, gyógyító és megelőző intézmények, anya-, csecsemő- és gyermekvédelem, közegészség- és járványügy, gyógyszerészet, WHO-val kapcsolatos ügyek. A Minisztériumban – ha a gyermekvédelmet külön kategóriának tekintjük – mindössze egy főosztály⁴³⁵ foglalkozott szociálpolitikai feladatokkal.⁴³⁶ Így az a '80-as évek végi, némi szociális jelleggel történő gazdagításig szinte kizárólagosan egészségügyi tárca volt, a népjólét két ága közötti egyértelmű erőrend alakult ki. Az egészségügyi tárca tehát némileg gazdagodott szociális teendőkkel a '80-as évek végén,⁴³⁷ 1987-ben a minisztérium elnevezésében még a szociális jelzőt is felvette az egészségügyi mellé.

⁴³³ Elvben az 1950. évi IV. törvénnyel megszüntették a korábbi minisztériumot, de az ügyköreinek nagyobb hányada átkerült az új Egészségügyi Minisztériumba. (Boreczky Beatrix (főszerk.): A magyar állam szervei 1950-1970. Központi szervek, Magyar Országos Levéltár, Budapest, 1993, 85.o.) A törvénnyel amúgy összesen egy másik tárcát szüntettek meg jogutód nélkül, a Nehézipari Minisztériumot.

⁴³⁴ Szamel Lajos: A magyar közigazgatás szervezetének átalakulása (1945-49). In: Magyar Közigazgatás, 1996/1.sz., 49.o.

⁴³⁵ Ez a szociálpolitikai főosztály is csupán 1955-ben születik meg, addig az ilyen jellegű szociálpolitikai feladatokat a Vak és Siketnémák Állami Főfelügyelősége, valamint az Országos Szociálpolitikai Központ látta el.

⁴³⁶ Boreczky Beatrix (főszerk.): A magyar állam szervei 1950-1970. Központi szervek, Magyar Országos Levéltár, Budapest, 1993, 85-87.o.

⁴³⁷ Habár korábban, az új gazdasági mechanizmus elindítását követően annak a piacosító hatására az állami szociális tevékenységének megerősödését várták, és így létrehoztak a Munkaügyi Minisztériumban is egy szociálpolitikai főosztályt még 1972-ben, addigra éppen az új gazdasági mechanizmus is megbukott. A szociálpolitikai főosztály bár megmaradt, mégis az valódi funkció nélkül működött egészen a tárca megszüntetéséig. Az eredeti elképzelés az volt, hogy ez a főosztály fogja képezni a majdani szociális vagy népjóléti minisztérium magját. Végül 1987-ig sem népjóléti, sem szociális minisztériumot nem hoztak létre. (Kardos László: Szeta, In: Beszélő 1998/11.sz., <http://beszelo.c3.hu/98/11/12szeta.htm>. Letöltés ideje: 2007. 03. 11.)

A Szociális és Egészségügyi Minisztérium a rendszerváltáskor visszakapta a Népjóléti Minisztérium nevet. Az 1994-es kormányváltás után továbbra sem változtattak a minisztérium egységes, a teljes szociálpolitikát átölelő szerkezetén. A Horn-kormány idején három helyettes államtitkár fogta össze a különböző fontosabb szakmai főosztályokat. Ebből az egészségüggyel foglalkozó öt főosztály és egy igazgatóság munkáját felügyelte. A szociális ügyekért felelős államtitkár alá pedig három főosztály (család-, gyermek- és ifjúságpolitikai; jóléti rendszerek tervezése; szociális ellátások), valamint a Szociális Programok Irodája tartozott. 1998-ban ezek a szociális igazgatási feladatok elkerültek a minisztériumtól és a munkaügyekkel párosítva létrehozták belőlük a Szociális és Családügyi Minisztériumot. A maradék terület természetesen az Egészségügyi Minisztériumot alkotta. Ebben a párosításban a minisztérium elnevezésében a családpolitika jelent meg, amely mögött jellemzően például népesedéspolitikai kérdések húzódnak meg.

Négy évvel később a szétválasztott egészségügyet és szociálpolitikát újra úgy forrasztották össze, hogy a két minisztériumot elnevezésükben egyesítik (Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium), a valóságban visszaállt a '98 előtti állapot (a munkaügyeket így újra önálló minisztérium fogta össze). Ez sem tartott sokáig, 2004-ben a minisztériumot ismét kettéválasztják egészségügyi tárcára, valamint egy szociális tárcára, amely több más volt humán tárca feladatköreit is magában foglalta (Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium). Ez az utóbbi kapta meg a szociális és családpolitikák mellett a társadalombiztosítást, nyugdíjrendszert, amíg az Egészségügyi Minisztériumhoz kerültek az egészségbiztosítási feladatkörök.

A 2006-ban felállított új kormányzati struktúrában újabb, jelentős mértékű összevonásra került sor, amely szélesebb felfogásban az egész szociálpolitikát is érintette. A hatalmasra duzzadt esélyegyenlőségi tárcát, az ICsSzEM-et összevonták a korábbi munkaügyi tárcával, az FMM-mel és így jött létre az egységes Szociális és Munkaügyi Minisztérium. A minisztérium megnövekedett méretét mutatja, hogy a korábbiaknál számosabb és nagyobb szakpolitikai területre volt felosztható a feladat- és hatásköre alapján.⁴³⁸

⁴³⁸ Az minisztérium egyik legfontosabb részét természetesen a foglalkoztatáspolitikai, a másik jelentősebb vonulatot a szociális és nyugdíjpolitika alkotta. Az utóbbinál, a TB nyugdíjellátás esetében a tárca vezetője a pénzügyminiszterrel együtt volt felelős. Ide kötődik szinte elválaszthatatlanul a családpolitika, a kábítószer elleni védekezés politikája, valamint a gyermek- és ifjúságvédelem is. Emellett az egységes szociális tárcában még külön a gyermek- és ifjúságpolitika, a felnőttképzés és szakképzés, a különböző társadalmi dimenziók alapján felosztott esélyegyenlőségi feladatok, kisebbségpolitika, fogyasztóvédelem, érdekegyeztetés, valamint a civil kapcsolatok kerültek egymás mellé az új struktúrában. A kisebbségpolitika, azaz a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalnak felügyelete hamar kikerült a tárca ernyő jellegű portfóliójából még 2007 elején. Az egyes szociálpolitikai jellegű területek esetében habár feladatköröikről külön rendelkeznek, a minisztérium

Az egészségügyi tárca végül 2010-ig meg tudta őrizni a függetlenségét, viszont a szociálpolitika szerepe átértékelődött a kormányzati struktúrában. Ekkortól új arányok jelentek meg a minisztérium vezetésében, a többi szociális területtel szembeni súlyváltozást mutatja, hogy az új minisztériumon belüli kezdetben kialakított öt szakpolitikai államtitkárság közül az egészségügyi mellett a szociális ügyek, családjogi és ifjúságpolitika együtt került közös államtitkár vezetése alatt megszervezésre, azaz az utóbbiaktól a munkaügyek le lettek választva. Az összes humán szakpolitika között az egészségügy fajsúlyát pedig jelképesen már az is mutatja, hogy az egységes humán tárca élére 2010-ben egészségügyi szakpolitikus került.

Az egészségügynek és a szociálpolitikának nemcsak a helyzete, hanem igazgatásának története is drámai fordulatokat rejt magában. Amíg a szociálpolitika a rendszerváltozásig hosszú évtizedeken keresztül csupán a belügyi-rendészeti igazgatás „oltalma” alatt működhetett a dualizmus idején, a Horthy-korszak második felében, de az államszocializmus időszakának jelentős részében is, addig mindössze a világháború utáni forradalmak, valamint a Bethlen-időszak alatt és a második világháborút követő években juthatott önálló minisztériumi szintre az egészségügy mellett.

A rendszerváltozás utáni első két kormány idején szintén nem változtattak az átmenet során kialakult igazgatás szerkezetén, a két ügykört összekötve felügyelték, 1998-at követően viszont hat év elteltével kétszer is szétválasztották a két rokon szakpolitikát. Nyilván a hányattatott sorsú szociálpolitika esetében már csak a gyors ide-oda mozgatása következtében is nehéz logikát, illetve összefüggést találni a különböző politikai erőcsoportok igazgatási elképzeléseit illetően. Egy biztos, hogy majdnem a rendszerváltásig – a valós szükségletekhez képest – az összkormányzaton belüli helyét tekintve periférikus, mondhatnánk, hogy hátrányos helyzetűnek volt tekinthető. A rendszerváltozást követően önálló szociális tárca mindössze az 1998 utáni kormányzati ciklus alatt volt (ekkor is a munkaügyekkel társítva). Viszont 2004-ben hiába választották el ismételt az egészségügytől, a szocialista-liberális kormány egy olyan új, gyakorlatilag esélyegyenlőségi tárcán belül helyezte el, ahol a vezető szerep semmiképpen sem a hagyományos értelemben vett szociális ügyeknek jutott, vagy legalábbis a minisztériumon belüli egyéb feladatkörökkel való csoportosítása következtében azok más kontextusba kerültek.

mögötti intézményi rendszer struktúrája mutatja a területek egymáshoz való közelállóságát, az átfedéseket azzal, hogy például a szociál-, család- és nyugdíjpolitika, valamint a gyermek- és ifjúságvédelem területei felelősségi körének meghatározása esetében azokat együtt sorolja fel a szociális és munkaügyi miniszter feladat- és hatásköréről szóló kormányrendelet (170/2006. (VII. 28.)).

2010-ben az integrált humán tárcában a szociálpolitika más nagyobb humán jellegű ágazatpolitikákkal, így az egészségügy mellett az ifjúságpolitikával együtt is önálló államtitkárság keretében különült el. Majd ennek átalakítását követően a többi területet leválasztva a társadalmi felzárkóztatás területével összevonva Szociális Ügyekért és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárságként működik tovább a szakterület. A szociális ügyek kérdésköre hiába tekint vissza hosszú múltra, mégis csak az utóbbi években tudott önállósodni, de ekkor is jellemzően más területtel összekötve, nem domináns szerepben.

IV.4.4. Munkaügy

A munkaügyek kifejezés miniszteriális szinten először a Monarchia szétesésével, a Munkaügyi és Népjóléti Minisztérium létrejöttével jelenik meg. Említettük már, hogy a valóságban inkább politikai jelentőséggel rendelkezett az munkaügy a tárca elnevezésében, hiszen a minisztérium ügkörei nem igen tartalmaztak a szakpolitikával összefüggő kérdéseket. Az elnevezés megválasztása inkább tekinthető a munkásságnak tett gesztusnak, de szerepet játszhatott benne a háború után a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) felállítása és benne Magyarország – a békeszerződés alapján előírt – kötelező tagsága is.

A szociálpolitikát egykoron felügyelő tárcák (népjóléti, illetve belügyi) helyett – amint a korábbiakban fel lett vázolva – a Kereskedelemügyi Minisztérium alá tartozott az Állami Munkaközvetítő Hivatal, valamint a Hatósági Munkaközvetítő Hivatal is. A mezőgazdasági munkaügyi feladatok esetében szintén hasonló a helyzet, mivel a szociálpolitikának az agrárszektorra érintő részei sem a szociális vagy belügyi tárcához, hanem a Földművelésügyi Minisztériumhoz tartoztak. Az agrártárcában gazdasági munkasüggyekkel és szociálpolitikával, illetve mezőgazdasági érdekképviselettel is foglalkoztak egy-egy önálló ügyosztály keretében.⁴³⁹ A munkanélküliséggel elsősorban tehát nem a Népjóléti és Munkaügyi Minisztérium, illetve a Belügyminisztérium törődött a két világháború között, hanem ágazatspecifikusan az annak megfelelő gazdasági tárca.

Érdekesnek tűnik az is, hogy a háború után az ország újjáépítésének idején, de később a berendezkedő szocializmus időszakában sem állítanak fel – legalább nevében

⁴³⁹ A minisztérium felügyelete alá tartozott és egyben szervezetileg is a minisztérium épületében volt megtalálható a Mezőgazdasági Munkásjogvédő Központi Iroda, az Országos Gazdasági Munkaközvetítő Iroda és az Országos Gazdasági Munkáspénztár is.

önálló – munkaügyi tárcát, erre csak a Kádár-korszak hajnalán, 1957-ben kerül sor. Később, 1981-ben meg is szüntetik a szaktárcát és országos hatáskörű szervként⁴⁴⁰ szervezik meg.

A rendszerváltáskor – a munkanélküliség széles körben várható megjelenésének idején – ezt a szervet megint a legfelsőbb kormányzati szintre emelték, újra Munkaügyi Minisztérium néven. 1998-ban pedig a szakképzés kivételével – amely az oktatási tárcához került át – a minisztérium összes többi feladatköréből és a Népjóléti Minisztérium szociálpolitikai feladataiból egy új minisztériumot hoztak létre (SzCsM). A következő kormányváltás után pedig a munkaügyi feladatokat újra önállósították Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium név alatt. Az új minisztérium a korábbi szociális minisztérium mellett a Gazdasági Minisztériumhoz tartozó munkaügyi feladatokat is átvette, (amelyek szintén négy évvel korábban kerültek oda), de az Oktatásügyi Minisztériumból is csoportosítottak ide feladatköröket, mégpedig a felnőttképzéssel kapcsolatosakat.

2006-ot követően pedig a nagyra nőtt esélyegyenlőségi tárcával egyesített munkaügyi tárcából létrejött Szociális és Munkaügyi Minisztériumon belüli tíznél is több, nagyobb szakpolitikai terület közül már csak az egyik a foglalkoztatáspolitikai. De továbbra is természetesen ez alkotta a minisztérium egyik legfontosabb részét, amelyen belül a szűkebben értelmezett munkaügyek, bérpolitika stb. mellett a foglalkoztatáspolitikával, álláskereséssel kapcsolatos ügykörök tartoztak még ide, a szűkebb foglalkoztatáspolitikai mellett tágabb munkaügyi feladatok is külön feladatkört jelentettek a minisztériumon belül, mint a társadalmi párbeszéd elnevezéssel illetett érdekegyeztetés. Részben ide köthető még a civil szervezetekkel történő kapcsolatok ellátása is, hiszen ez a feladatcsokor az érdekegyeztetéssel együtt egy kalap alá vonva jelent meg a minisztérium mögötti intézményi rendszer struktúrája esetében is, amint a miniszter feladat- és hatásköréről szóló Kormányrendelet (170/2006. (VII. 28.)) szabályozása is mutatja.

A II. Orbán-kormány új szerkezetében még erősebbé válik az 1998 utáni időszakhoz képest is a szakpolitika gazdasági szemléletmódú kezelése. Most már nem csupán a szűkebb foglalkoztatáspolitikát választották el a többi szociálpolitikai jellegű területtől, hanem a klasszikus munkaügyekhez tartozó érdekegyeztetés területét is. De ezek mellett a szakképzés, felnőttképzés, valamint a fogyasztóvédelem szintén a Nemzetgazdasági Minisztériumhoz került, nem pedig a Nemzeti Erőforrás Minisztériumához. Az új gazdasági tárcán belüli hat államtitkárság egyikeként tagozódik be ez a foglalkoztatáspolitikai.

⁴⁴⁰ Állami Bér- és Munkaügyi Hivatal.

Figyelemre méltó, hogy a két világháború között a különböző szakpolitikáknál részfeladataira elosztva működtek a munkaügyek akkor is, ha névlegesen miniszteriális szinten létezett munkaüggyel foglalkozó tárca. Sőt, csak 1956 után születik önálló munkaügyi tárca, miközben pedig még az igen nagymértékű minisztériumi fragmentáció során az '50-es évek első felében sem állítottak fel hasonlót. A rendszerváltás utáni első két kormány esetében a hagyományos bal-jobb sztereotípiák itt sem igazolódnak be, hiszen '90-ben egy jobboldali kormány – a várható társadalmi, gazdasági változásokra felkészülve – ismételten önálló minisztériumi szintre emeli ezt a szakpolitikát, amin a következő kormány sem változtatott. Viszont az elmúlt évtized kormányai alatt a szakpolitika igazgatásán egyre inkább érezhetővé vált a hagyományos bal/jobbszociális értékpreferenciabeli különbség. 2002-t követően is a baloldali kormányok a klasszikus értékeikhez híven újra hangsúlyosabban kezelték a terület irányítását, vagy önálló tárcát működtettek a foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi feladatkörökből, vagy az egész területet egységesen kezelték a szociális ügyek mellett egyetlen minisztériumban.

1998-ban a munkaügyek háttérbe szorultak a polgári kormány által kiemelt értéknek kezelt családjogi, valamint szociális ügyek mellett, részben pedig gazdasági oldalról közelítették meg a kérdést, hasonlóan a korábbi történelmi korszakokhoz. 2010 után a korábbi tendenciát erősítve már az egész ágazatot a gazdaságpolitika alá rendelték. Ezen belül is a hangsúlyt a foglalkoztatáspolitikára, illetve mellette még a szakképzésre helyezték, az egyéb, például érdekegyeztetéssel összefüggő feladatok szerepe pedig tovább degradálódott.

IV.4.5. Gyermekpolitika, ifjúságpolitika

A gyermekpolitika csíráját jelentő gyermekvédelem először a Belügyminisztérium felügyeleti hatáskörén belül jelent meg a dualizmus idején. Kezdetben inkább a szegényügy részének tekintették, de a problémakör súlyára, méretére való tekintettel a gyermekvédelmet már hamar külön kezelték.⁴⁴¹

Annak ellenére, hogy inkább szociálpolitikai jellegű kérdésnek tekinthető, mégis később a népjóléti tárca, illetve majd a belügyi tárca keretén belül is az egészségügyi

⁴⁴¹ A szociálpolitika a gyermeküggyel történő bővülése során sorozatos átalakításokon ment át, és ezzel összefüggésben minisztériumi struktúra is egyre differenciálódott a XX. század elején. Ekkor jött létre a gyermekvédelemmel külön foglalkozó főosztály, majd nem sokra rá az összes szociálpolitikai jellegű területet egyetlen főosztály (közjótékonyági és gyermekvédelmi) alatt vonták össze. Itt a közjótékonyági mellett külön gyámügyi, illetve gyermekvédelmi alosztályok is ki lettek alakítva. De még a század első évtizedének a vége felé ezek az alosztályok külön főosztályokká emelkednek ki, ami a gyermekpolitika kormányzati struktúráján belüli megszilárdulását és megerősödését mutatja.

feladatokat felügyelő államtitkár ellenőrzése alá került. Mellette a gyámügy viszont, amely szintén a dualizmus idején jelent meg a belügyi igazgatásban, a népjóléti ügykörök kiválása után is megmaradt a Belügyminisztérium berkében, és a népjóléti ügyek visszakerülését követően sem került egy felügyelet alá a gyermekvédelemmel az egészségügy mellé, hanem igazgatásilag a szociálpolitikai feladatokhoz sorolták át.

Az '50-es évektől az Egészségügyi Minisztériumban a gyermekvédelemnek csak az egészségügyi oldalát szervezték meg, viszont – többek között az erkölcsi züllés megakadályozása érdekében – létrehoztak egy országos hatáskörű szervet, a minisztertanács közvetlen felügyelete alá tartozó Országos Gyermek- és Ifjúságvédelmi Tanácsot, amelynek elsődleges feladata a gyermek- és ifjúságvédelemmel foglalkozó szervek munkájának összehangolása volt. Egyéb gyermekpolitikai feladatok, valamint más gyermekvédelmi intézmények a kulturális ágazat (Oktatásügyi Minisztérium, később pedig Művelődésügyi Minisztérium) hatásköréhez tartoztak.

A gyermekvédelem felelőssége a II. világháború után dominánsan az államé lett, korábban sokkal nagyobb szerepet játszottak a magánszemélyek kezdeményezései, a különböző alapítványok, egyházak stb. Az állami szerepvállalás növekedésével párhuzamosan megnőtt a kormányzati teendők száma, illetve a működtetett intézményrendszer is, mindez pedig az igazgatás terebélyesedésével járt, de önálló minisztériumi rangra az államszocializmus időszakában mégsem emelkedett soha a terület.⁴⁴²

Az első szabad választásokat követően, 1990-ben a '80-as évek végén működő Állami és Ifjúsági Hivatalban megszervezett feladatkörökért a Miniszterelnöki Hivatal vált felelőssé. A négy évvel későbbi kormányváltás során a kultusztárcához kerültek át az ifjúságügyekkel kapcsolatos feladatkörök. (E közben a nagyobbik kormányzópárt irányítása alatt álló Miniszterelnöki Hivatal is bővítették a szakpolitikával összefüggésben, a gyermek- és ifjúsági érdekegyeztetés megszervezése céljából koordinációs tanácsot állítottak fel, ezzel tovább fragmentálódott az ifjúságpolitika felügyelete, ráadásul ciklus

⁴⁴² Az 1960-as évektől kezdve a gyermekpolitika, gyermekvédelem egyik ideológiai alapköve az volt, hogy a gyermekeket közösségekben, például gyermekvárosokban kell nevelni, az 1970-es évektől kezdve viszont a prioritást a megelőzésre helyezték. Már ekkor úgy tapasztalták, hogy a nevelőszülőknél való nevelés szerencsésebb a gyermek számára. Ebben az időben építették ki a Gyermek- és Ifjúságvédelmi intézményhálózatot (GYIVI), de sokoldalúbbá vált a segélyezési gyakorlat is. (Kozma Ferenc: Eredmények és gondok a gyermek- és ifjúságvédelemben. In: Magyar Közigazgatás, 1991/2.sz., 181.o.) A fokozódó állami szerepvállalás ellenére sem nőtt meg jelentősen a szakpolitika irányításának kormányzati rangja. A rendszerváltás után viszont egyértelműen a közösségi nevelés kizárólagosságáról a családban való elhelyezésre került a súly. Az állami intézményhálózat csökkentése egyértelműnek mutatkozott, szimbolikus ereje egyes időszakokban viszont jelentősnek mutatkozott a kormányzati politikában.

közben a politikai súly egyre inkább áttevődött a MKM-ről a MEH-re, illetve az azon belüli címzetes államtitkára.)⁴⁴³

Az I. Orbán-kormány időszakában viszont az ifjúság- és gyermekpolitika a sportüggyel párosítva önállóan is miniszteriális szintre emelkedett. A szakpolitika újabb feladatok szabályozását igényelte, ilyen problémává vált a '90-es években például a kábítószerügy. 1999-ben alakult meg az Ifjúsági és Sportminisztérium, amely például a Központi Ifjúsági Alap és a Gyermek és Ifjúsági Alap felügyeletét vette át a kormánytól, 2002-ben különösebb változás nem történik a területen, a tárca a gyermekpolitika irányába is bővült, a minisztériumot pedig átnevezték Gyermek, Ifjúsági és Sportminisztériumra. 2004-ben pedig egy összetett, több minisztériumot érintő szerkezeti átstrukturálás keretében az ifjúságpolitika a szociális ügyek és az esélyegyenlőségi kérdések mellé került az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium égisze alatt. Hiába volt jelen akár még a minisztérium elnevezésében is két cikluson keresztül az ifjúságpolitika, tényleges szerepe messze nem nőtt meg ezzel párhuzamosan.⁴⁴⁴ Végül 2006-ban a munkaügyi tárcával történt újabb összevonásban a SzMM hatáskörében megállapított tizenhárom fontosabb szakpolitikai terület közül már csupán kettő kötődött ide: a gyermekek és az ifjúság védelme, valamint a gyermek- és ifjúságpolitika.

Az SzMM-nek 2010-et követően a NEFMI-be történő integrálódásával a minisztériumon belül a szociális, család- és ifjúságügyért felelős államtitkárság alá tartozó hat főosztályból mindössze kettő foglalkozott ezzel a területtel, az egyik a Gyermekvédelmi és gyámügyi főosztály, a másik az Ifjúságügyi főosztály. (Az utóbbi főosztály alatt két osztály került megszervezésre: Gyermek és ifjúságügyi, valamint Nemzeti drogmegelőzési koordinációs osztály.) A gyámügy, valamint a gyermek- és ifjúságpolitika a hagyományoknak megfelelően továbbra is még az egységes államtitkári szerkezet alatt szintén jobban el lett szeparálva egymástól, mert amíg az előző a szociálpolitikai helyettes államtitkárság alá is tartozik szervezetileg, addig az utóbbi közvetlenül az egész szakpolitikáért felelős államtitkár alá. 2014 után a gyermekügy és ifjúságpolitika elválasztódása megmaradt. Hiszen amíg ifjúságpolitikával a család- és ifjúságpolitikát

⁴⁴³ Szociális és Munkaügyi Minisztérium: Az állam ifjúsági szerepvállalása, Forrás: <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=1084>. Letöltés ideje: 2010. 05. 27.

⁴⁴⁴ 1998-at követően az állami feladatok bővülésével hiába gyarapodott az intézményrendszer, s vált önálló tárcává, mégis az ifjúságpolitika továbbra is mindössze egy szűkebb ágazati területre terjedt ki és a tárca érdekérvényesítő képessége is gyenge maradt a tárcaközi koordinációban. Később az ICsSzEM létrehozását követően habár tovább bővült az ifjúságpolitikával foglalkozó intézményi felelősök köre, a szerteágazó feladatokat ellátó minisztériumon belül csökkent a terület összkormányzati érdekképviselői ereje. (Szociális és Munkaügyi Minisztérium: Az állam ifjúsági szerepvállalása, Forrás: <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=1084>. Letöltés ideje: 2010. 05. 27.)

felügyelő államtitkárságon (annak mindkét helyettes államtitkárságán) is foglalkoznak, addig gyermekpolitikával pedig a szociális ügyekkel és társadalmi felzárkózást felügyelő államtitkárságon (szintén annak mindkét helyettes államtitkárságán) foglalkoznak. Összességében láthatjuk, hogy a megelőző kormányokhoz, de még az I. Orbán kormányhoz képest is nagymértékben átalakult a terület kezelése, sokat veszített önállóságából, a terület fragmentálódott, több államtitkárságon belül szétaprózva felügyelik.

IV.4.6. Sportpolitika

A sportügy több szempontból is különlegességnek számít a humán témák között. Egyrészt ez az egyik legfrissebb, miniszteriális szintre emelt terület, amely el is veszítette öt-hat év alatt ezt a kiemelt rangját. Másrészt pedig igazgatásilag, illetve szervezeti különállóságát tekintve is jelentős változásokon esett át, mivel hosszú évtizedeken keresztül a sportügyek irányítása országos hatáskörű szerv feladata volt, amely felett csak a kormányzati ellenőrzés működött. Ezzel szemben a rendszerváltás után és különösképpen 1998 után sokkal nagyobb jelentőségre és még több politikai szerepre tett szert azáltal, hogy beemelték a többi közvetlen politikai irányítást igénylő terület közé.

A dualizmus idején a belügyi igazgatás keretében elsősorban rendészeti, s nem pedig szakmai szemszögből felügyelték a sportegyesületeket, csak a századforduló után az Országos Testnevelési Tanács (OTT) létrehozásával kezdett közelíteni a szakpolitika a humánpolitika felé, az ugyanis a kultusztárca tanácsadó, véleményező szerveként működött. 1921-től datálható az egységes testnevelés- és sportszakigazgatás megjelenése Magyarországon. A gyökereit mindenképpen a testnevelés, testedzés és ezeknek elsősorban iskolai szintű gyakorlásánál kell keresni. De fontos kapcsolatban állt az ifjúság egészséges nevelésével, elsősorban a háború előtt, illetve alatt, amikor a testnevelés igazgatása, szervezése szoros összefüggésbe került a honvédelmi jellegű, illetve nemzetnevelési feladatokkal. A két világháború között alapvetően a kulturális ágazaton belül igazgatták ezt az ágazatot. (Például olyan nagyméretű az egész sport számára jelentős, összkormányzati döntést igénylő tervek, mint a Nemzeti Sportcsarnok, Nemzeti Stadion felépítésének kérdése az 1930-as évek végén, szintén a Vallás- és közoktatásügyi miniszter közvetlen hatáskörébe tartozott.) A kultusztárca az Országos Testnevelési Tanácson keresztül közvetve felügyelte, irányította a területet, ezen belül az egyesületeket, sportági

szövetségeket, levente mozgalmat.⁴⁴⁵ A Leventeintézmény kötődött a honvédelmi politikához, de a humánpolitikai és a rendészeti megközelítés egyaránt érvényesült a sporttal kapcsolatos területek esetében.

A sportpolitikának a humán- és honvédelmi politikai szemléletmód és érdekek közötti őrlődése az államszocializmus időszakában is jellemző maradt. 1946-47-től kezdődően az MKP egyre nagyobb beleszólást követelt a sportélet irányításába. A sportvezetésre a propagandisztikus elképzelések lettek irányadók, ennek érdekében a civil szerveződések megszűntetve a sportot is teljes mértékben államosították és központi irányítás alá vonták az akkori honvédelmi miniszter vezetésével.⁴⁴⁶ A sportügyekkel foglalkozó minisztériumi főosztályt 1948-ban szűntetik meg, s helyette a kormány az Országos Sport Hivatalt (OSH) állította fel, ekkor még a kultusztárca égisze alatt.

Az ötvenes évek elején hozták létre az Országos Testnevelés és Sportbizottságot (OTSB), amely szerv a minisztertanács mellett működött, feladata a sportügyeken kívül a testnevelési feladatok szervezése és vezetése volt. 1956-ban – sok más szerv mellett – ezt is megszüntették, jogutódja a Művelődési Minisztérium lett, majd néhány év múlva a testnevelés és sporttevékenység irányítására létrehozták a Magyar Testnevelés és Sport Tanácsot (MTST), amely közben országos hatáskörű szervvé vált, és ismét a minisztertanács közvetlen irányítása alá tartozott. A '60-as évek elején ezt is megszüntették és helyette egy társadalmi szervezetet hoztak létre (Magyar Testnevelési és Sportszövetség), amelynek felügyeletét ismét a művelődéspolitikán belül látták el. A '70-es évek első felében az új központi irányító szerv, az Országos Testnevelési Sporthivatal is megszületett.

1989-ben a három évvel korábban felállított Állami Ifjúsági és Sporthivatal helyett létrehozták az Országos Sporthivatalt (OSH) újra a művelődési ágazat keretében, majd az 1992-ben átalakult Országos Testnevelési és Sporthivatallá (OTSH). Kezdetben az OSH elnöke a Művelődési és Köznevelési Minisztérium, az OTSH-vá történő átszervezése után pedig a MEH államtitkára lett. Ebben az időben a felügyeleti jogkört tárca nélküli miniszter látta el, a sportügyek pedig ingadoztak a belügyi, a kultusztárca és a MEH között.

1994 után továbbra is országos hatáskörű szervként működött, de ekkor a felügyeletét államtitkár vezetésével a belügyminiszter látta el, és csak 1999 januárjában alakult meg az önálló sportügyi minisztérium. Az új tárcában az ifjúságpolitikai kérdésekkel lett párosítva, hasonlóan a rendszerváltozást megelőző évekhez, amikor egyazon intézmény,

⁴⁴⁵ Molnár István: A testnevelés és a sport az államigazgatásban, tekintettel a közigazgatási új rendszerre való áttérésre. In: Magyar Közigazgatás, 1990/11.sz., 1021.o.

⁴⁴⁶ Nagy Tamás: A sport mint közpolitika, avagy miből üznek sportot politikusaink. In: Politikatudományi Szemle, 2000/3-4. sz., 229.o.

az Állami Ifjúsági és Sporthivatal keretén belül gondoskodtak a két területről. Az ISM-en belül két helyettes államtitkárság felügyelte a sportot; az egyik az általános sportügyekkel, a másik a fogyatékosok sportjával foglalkozott. A terület miniszteriális szintre történő emelése továbbra is inkább gesztus értékűnek tekinthető, hiszen a minisztérium apparátusából, amely amúgy is a legkisebb volt a minisztériumok között, csak néhányan foglalkoztak sportügyekkel.

2004-ben a minisztériumtól elvették a sporttal kapcsolatos alapfeladatait és ezeket a miniszterelnök „vitte magával”, a Miniszterelnöki Hivatal alá csoportosították át. A Nemzeti Sport Hivatalt (NSH) ekkor hozzák létre, de a felügyelete nem tartott sokáig ebben a formában, mivel az már 2005-ben a Belügyminisztériumhoz került át. A tárca egy évvel későbbi megszűnését követően az önkormányzati ügyekkel együtt az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztériumhoz kerültek a sportügyek az NSH megszüntetésével párhuzamosan, majd két évvel később a minisztérium újabb átalakítását követően továbbra is az önkormányzati tárcán belül kerültek megszervezésre egy szakállamtitkárság keretében, két főosztályra tagolva.

2010-ben az egységes humánpolitikai igazgatási koncepció keretében pedig a Nemzeti Erőforrás Minisztériumon belüli öt államtitkárság egyikeként lett összefogva. Azaz az I. Orbán-kormány időszakához hasonlóan ismét kiemelt szerep jutott a sportügy számára, hiszen az egészségügy, kultúrpolitika, oktatásügy és szociálpolitika mellett ötödik államtitkárságként kvázi kis minisztériumi rangra emelkedett. Szervezetileg viszont mégsem bővült főbb vonalaiban az államtitkárság, hiszen a sportért felelős államtitkár mellett egy helyettes államtitkárral felállva indult el a működése, továbbra is két minisztériumi főosztály munkáját összefogva.

A sportügyek a szocializmus négy évtizede alatti struktúrájának átlag ötévenkénti, ötletszerű, eklektikus átszervezéseivel a magyar közigazgatás történetének egyik rendkívüli jelensége.⁴⁴⁷ Ugyanez elmondható a szakpolitika kezeléséről a rendszerváltozás utáni időszak esetében is.⁴⁴⁸ A rendszerváltozás előtti történelmi korszakok esetében alapvetően a honvédelmi és a humánpolitikai szemléletmód együttes érvényesülése között örlődött a sportpolitika. Nem véletlen, hogy az államszocializmusban már öt-hat alkalommal is

⁴⁴⁷ Molnár István: A testnevelés és a sport az államigazgatásban, tekintettel a közigazgatási új rendszerre való áttérésre. In: Magyar Közigazgatás, 1990/11.sz., 1020.o.

⁴⁴⁸ Kevés ehhez hasonló, a személyzeti politikának ennyire kiszolgáltatott terület van. Példának szolgálhat erre magának a minisztériumnak a „születése és halála”: az ISM megalakulása fél évet csúszott '98-ban a leendő miniszter tanulmányai miatt. 2004-ben pedig a sportminiszterből lett miniszterelnök „magával vitte” és egyszerűen a közvetlen kormányfelügyelet alá helyezte a korábban számára ugródeszkaként szolgáló sportügyeket mint országos hatáskörű szerv (NSH).

vándorolt a sportpolitika a kultúrpolitikai és a központi kormányzati felügyelet között. A bolyongás tovább folytatódott a rendszerváltozás után is. A sport ide-oda sodródott a belügyminisztériumi irányítás, illetve a különböző államtitkári és tárca nélküli miniszteri vezetések között.

Látható, hogy autoriter politikai rezsimek idején a sportot honvédelmi célok szolgálatába állították, a rendszerváltozás után viszont inkább a humánpolitikai szerepe domborodott ki. Az 1990 utáni kormányok esetében inkább a jobboldaliak erősítették meg annak önálló szerepét a kormányzati struktúrán belül, kiváltképp az Orbán-kormányok, ahol az összkormányzati hierarchiában szinte egyenrangúvá vált a többi humán jellegű szakpolitikai területtel.

IV.4.7. Lakáspolitikai

A lakáspolitikának két szoros, mégis egymástól távol álló szabályozási oldala, területe tűnik fel. Ezek szerepe, jelentősége nagyban függ az eltérő politikai ideológiák problémamegközelítési módjaitól. Egyrészt a lakáspolitikai mint fizikálisan megvalósítandó feladatrendszer szoros kapcsolatban áll az építésüggyel és ezáltal a gazdasági igazgatási területekkel, tágabb értelemben akár a területfejlesztéssel is. Másrészt viszont egyáltalán nem elhanyagolandó a szociálpolitikai vetülete sem.

A Horthy-korszakban a lakásügyhöz kapcsolódó feladatokat több helyen irányították, felügyelték. A '20-as évektől kezdve a Népjóléti és Munkaügyi Minisztériumban külön foglalkoztak általában a lakásügyek, valamint a minisztérium kezelésében lévő bérházak felügyeletével és az állami lakásépítési tevékenységek műszaki lebonyolításával. De szintén ide tartozott a Lakásépítési Állandó Bizottság is, amelynek feladatkörébe az állami építési hitelek engedélyezése, az építési tervek műszaki ellenőrzése tartozott. A minisztérium önállóságának felszámolása után a Lakásépítési Állandó Bizottság a Kereskedelemügyi Minisztériumhoz került át. De a lakásügy egyéb, műszaki jellegű feladatköréit és az építési kölcsönök engedélyezéseit is e minisztériumon belül szervezték meg. Volt Lakásügyi alosztály a Belügyminisztériumban is, de ez a szociális területektől elkülönítve az Igazgatásrendészeti osztály alá tartozott. Amint látható, a lakásügy szociális oldala inflálódott, és inkább a gazdasági jelentősége nőtt meg.⁴⁴⁹ A szocializmus szülte nagy iparosítási láz eredményeképpen szinte elképzelhetetlen lett volna a lakásügy szociális

⁴⁴⁹ Magyary Zoltán emiatt a lakáspolitikai szociális személelmódját hiányolta a reformelképzeléseiben. (Lásd még IV.1.1.fej.) Ő még a Wekerle-telep ügyeit is a szakpolitikához sorolta, amely ráadásul a PM-hez tartozott.

oldalának erősödése a gazdasági kárára. A lakásüggyel minisztériumi osztályok, igazgatóságok keretében is foglalkoztak, de mindvégig dominánsan ipari, gazdasági minisztériumok kötelékében, például A Helyi Ipar Minisztériuma, Könnyűipari Minisztérium, illetve később inkább az építésüggyel foglalkozó tárcákban.

A rendszerváltozás után is az építésügy, területfejlesztés, lakáspolitiká tekintetében inkább az előbbiekre tevődött továbbra is a hangsúly. Az idetartozó ügykörök szintén több helyen voltak szétszórva, különböző tárcák felügyeletébe tartoztak, főként az Ipari és Kereskedelmi Minisztérium (építőipar, műszaki, fejlesztési területek stb.) és a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium (építésügy, építészet, területpolitika stb.) alá, de még a BM-ben is voltak ide köthető ügykörcsoportok (pl. a településfejlesztési és lakásügyi főosztály). Jelentős változások csak 1998-ban történtek, amikor az átszervezett Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumhoz került át az építésügy döntő hányada, és a környezetvédelmi tárcánál csak néhány feladatkör maradt.⁴⁵⁰

2002-ben az új szocialista-liberális kormányzat a sokat kritizált FVM-től rögtön elvette az építésügyi hatásköröket és átcsoportosította őket a Belügyminisztériumba, de maga az egész lakásgazdálkodás és lakáspolitiká is – a Gazdasági Minisztériumból – ide került át.

2004-ben az I. Gyurcsány-kormány egy erősebb tárca nélküli megoldásban a Regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős miniszter, a Magyar Turisztikai Hivatal és az Országos Területfejlesztési Hivatal mellett az Országos Lakás- és Építésügyi Hivatalt is felügyelte. Nem tartott sokáig ez a megoldás, hiszen 2006-ban megszűnt a tárca nélküli miniszteri megoldás és közben a szakpolitikához köthető legtöbb terület, mint a lakáspolitiká és lakásgazdálkodás mellett a területfejlesztés, az építésügy felügyelete is az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztériumhoz került át. A minisztérium rövid fennállását követően pedig a gazdasági tárcához lett áthelyezve 2008-ban, ezzel a maradék önállósága ismételen felszámolódott. 2010-ben szintén a Nemzetgazdasági Minisztériumban addigra már az energiapolitikával együtt lett a lakáspolitiká egy államtitkárság keretében megszervezve. Az építésügyi ügyek, építésügy (valamint területrendezés, településfejlesztés, és –üzemeltetés) továbbra is megmaradt a Belügyminisztériumban egy önálló Területrendezési, Építésügyi és Örökségvédelmi helyettes államtitkárság keretében.

⁴⁵⁰ A PHARE ügyeket felügyelő tárca nélküli miniszter feladatkörébe alapvetően területfejlesztéshez kötődő feladatok tartoztak.

Az ezekben a területekben megbújó szociálpolitikai lehetőségek 1990 után is jellemzően háttérbe szorultak. Meglepő, hogy utoljára a Bethlen-korszakban foglalkoztak jelentős formában lakásüggyel kifejezetten a szociálpolitikai ágazaton belül, sőt akkor még a műszaki oldalát is itt felügyelték. A '30-as évek strukturális átalakításai után, ahogy a szociálpolitikai feladatok a belügyi igazgatás kötelékébe kerültek át, mindvégig igazgatási és főként gazdasági területeken felügyelték az ágazatot. A humánpolitikai megközelítés háttérbe szorult, egyedül még az – egy másik megközelítés szerint idesorolható – műemlékvédelem került át 1998-ban a kulturális tárca igazgatásába, és itt maradt 2002 után is, 2010-ben pedig a Nemzeti Erőforrás Minisztériumába, az egyetlen humán tárcába olvadt be. De a lakáspolitikai szociális jellege továbbra sem érvényesült, az mindig inkább gazdasági területen került megszervezésre.

Jellegzetes bal/jobb értékrendszerbeli különbségekre utaló nyomokat itt sem találunk a különböző kormányzati elképzelések összevetésénél a rendszerváltozást követően, mivel általában gazdasági szemléletmód érvényesült. A terület súlya legfeljebb azokban az időszakokban nőtt meg, amikor aránylag önálló szerephez jutottak, mint 2004-2006 között. Ennek ellenére mégis az az általános tapasztalat, hogy a tágabb értelemben vett lakáspolitikai, építésügyi esetében a mindig is jellemző szervezeti fragmentáció még a hatalmas miniszteriális integráció ellenére 2010-et követően is megmaradt. Ugyanis egyes, a szakpolitikához köthető területek a belügyi és a gazdasági tárca, a területfejlesztés pedig a fejlesztési tárca keretében lett megszervezve.

IV.4.8. Esélyegyenlőségi politika

Az esélyegyenlőség névvel leírható feladatkörök a legújabb humán szakpolitikai területnek számítanak, ennek következtében egyben a legképlékenyebbek is. Egyértelműen körbehatárolni, definiálni az esélyegyenlőség területét az utóbbi évek változásai alapján nehéz. A szakpolitikához szorosan vagy kevésbé szorosan köthető területek heterogenitása jelentős, ezért sem könnyű az amúgy korábban nagyrészt a szociálpolitikai kérdésekhez köthető feladatköröket az egységes esélyegyenlőségi szakpolitika miniszteriális szinten történő egységes megjelenését megelőzően hiánytalanul összeszedni.

Ezért inkább az esélyegyenlőség kormányzati csúcsszinten történő egységes megjelenését és a szakpolitikához köthető területek felügyeletének változását érdemes részletesebben áttekinteni. Esélyegyenlőség címszó alatti ügykörök miniszteriális szintű megszervezése igazán rövid múltra tekint vissza, hiszen 2003-ban hozták létre először az

esélyegyenlőségi tárca nélküli posztot; minisztériumként pedig – a sporttárca sportügyektől történő megfosztása utáni „romjain” – szervezték meg a tulajdonképpeni esélyegyenlőségi tárcát a magyar kormányzati struktúra történetében páratlanul hosszú elnevezéssel (Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium). Ezen új tárcának az esélyegyenlőségi tárca nélküli miniszterséggel meglévő kontinuitását jelezte a miniszter személye is, hiszen a korábbi tárca nélküli miniszter-asszony lett a 2004 októberében felálló kormány sportminisztere azért, hogy már az ő vezetése alatt szervezzék át a minisztériumot.

A minisztérium magját mégis a szociálpolitikai feladatkörök tették ki. Az ESzCsM megszüntetésével a szociális és a családügyi feladatkörök a társadalombiztosítás és a nyugdíjrendszer kíséretében kerültek át a tárcához. A GyISM-ből pedig – a külön utakra kerülő sportügyek kivételével – minden egyéb gyermek-, illetve ifjúságpolitikával összefüggő feladatkör ehhez a minisztériumhoz került át. A hagyományos szociálpolitikai és az ifjúságpolitikai ügyeken kívül a harmadik nagyobb feladatcsoport maga az esélyegyenlőség területének szűkebb köre volt.

A 2003-ban felálló Esélyegyenlőségi Kormányhivatal öt nagyobb témakört helyezett munkájának középpontjába, a feladatait a következő igazgatóságok kereteiben látta el: Nők és Férfiak Társadalmi Egyenlősége Igazgatóság, Roma Integrációs Igazgatóság, Fogyatékosügyi Koordinációs Igazgatóság, Hálózat- és Térségfejlesztési Igazgatóság, Civil Kapcsolatok Igazgatósága. A Hivatalnak a szociális és ifjúsági ügyekkel közös minisztériumba történő beolvasztását követően az új Minisztérium kiemelt területei a következők lettek: szociál- és családpolitika, gyermekpolitika, ifjúságpolitika, esélyegyenlőség⁴⁵¹, roma társadalmi integráció, a nők és férfiak társadalmi esélyegyenlőségének érvényesítése, kisebbségpolitikai feladatok, a társadalmi és civil kapcsolatok fejlesztésével összefüggő feladatok, kábítószerügyi koordináció, fogyasztóvédelmi ügyek, valamint a hatáskörébe utalt egyéb feladatok. Tehát a korábbi öt főbb feladatkörből az új minisztériumban kiemelt szerepet a nők, a romák, valamint a civil kapcsolatok ügye kapott, de például a fogyasztóvédelem is ebbe a körbe került be. A fogyatékosok ügyével, valamint hálózat- és térségfejlesztéssel egyaránt foglalkoztak a

⁴⁵¹ A szűken értelmezett esélyegyenlőségi feladatcsoport hatásköre a következő fontosabb területekre terjedt ki: a hátrányos helyzetű rétegek esélyegyenlőségét biztosító kormányzati intézkedések koordinálása, a társadalmi kirekesztődés mérsékléséhez és megelőzéséhez szükséges intézkedések (hátrányos helyzetű, egészségkárosodott személyek stb. támogatása), hajléktalan személyek társadalmi integrációját elősegítő programok kidolgozása, az EU társadalmi kirekesztés elleni stratégiájával kapcsolatos kormányzati feladatok ellátása és egyéb, a Strukturális Alapokból támogatható intézkedések tervezése, a Köztársasági Esélyegyenlőségi Program kidolgozása, a fogyatékos személyek esélyegyenlősége, a hátrányos helyzetű települések társadalompolitikai kezelése érdekében programok működtetése és koordinálása, a lakhatási programok kialakításában részvétel, a családon belüli erőszak elleni fellépés feladata stb.

minisztériummá történő átszervezés után, de már nem lett ennyire privilegizált a helyzetük. A tárca több, a legkülönbébb helyről egybeillesztett feladatcsoport masszájává vált, ezért sem volt meglepetés ezeknek – akár a választási eredményektől függetlenül történő – további átalakítása sem.

Fontos jellegzetessége volt a minisztérium élén tapasztalható személyzeti politika, hiszen a tárca rövid fennállása alatt habár két vezetője is volt (először Esélyegyenlőségi Hivatal, majd ICsSzEM), mégis mindkettő női miniszter volt a magyar politikai élet jelentősnek mondható férfidominanciájával szemben. Mindez mégis természetesnek tűnt a minisztérium jellegéből adódóan. A tárca megszületése a humán jellegű szakpolitikákhoz és ezen belül magának a szociálpolitikához való hozzáállás átalakulását jelezte.

2006-ban a már korábban is hatalmasra duzzadt minisztérium jelentős mértékű további integráción ment keresztül, a tárcához tartozó feladatköröket az FMM-hez csatolták, így alakult meg az SzMM. Ebben a minisztériumban nem csak az elnevezésből került ki az esélyegyenlőség kifejezés, hanem a tárca szerkezete, illetve a felügyelt szakpolitikai területek is részben kibővültek, de úgy, hogy közben a klasszikus, szűkebb értelemben vett esélyegyenlőség súlya csökkent. Az új szociális tárcában a foglalkoztatáspolitikai, valamint a szakképzés és felnőttképzés melletti többi feladatkör mind az ICsSzEM-ből ment át. Az esélyegyenlőségi tárcából a szociális és munkaügyi miniszter felelősségi körébe kerülő területeknél – a miniszter feladat- és hatásköréről szóló jogszabályok alapján – a hagyományos szociális jellegű feladatkörök inkább bővültek, amíg a szűkebb esélyegyenlőséghez köthetők pedig csökkentek.⁴⁵² 2007 elején pedig a kisebbségpolitika került el a minisztériumtól.

A 2010-es átalakítás során meglepő fordulat érte a szakpolitikát, hiszen végül a korábbi szociális tárcának nem minden része lett beolvasztva az egyetlen humántárcába, hanem épp a szűkebben értelmezett esélyegyenlőségi ügykörcsoportot szakították szét. A társadalmi esélyegyenlőségen belül a fogyatékosok ügyével kapcsolatos feladatok mentek a Nemzeti Erőforrás Minisztériumába.⁴⁵³ A fogyasztóvédelem és a társadalmi párbeszéd

⁴⁵² Az SzMM által felügyelt főbb feladatai közül a szociálpolitika mellett a családpolitika területe külön kerül felsorolásra. Másfelől viszont az ICsSzEM-ben még az esélyegyenlőség és a nők és férfiak esélyegyenlősége érvényesítésének külön kijelölt feladata helyett – az SzMM esetében – már csak társadalmi esélyegyenlőség előmozdítás címszó alatt kerül említésre a kérdéskör. Ezen belül három nagyobb feladatcsoporttal foglalkoztak: általában a társadalmi esélyegyenlőség előmozdításával, a nők és férfiak társadalmi egyenlőségével, valamint a fogyatékos és megváltozott munkaképességű személyek társadalmi integrációjának kérdésével.

⁴⁵³ A minisztériumon belül összesen 11 főosztály lett a szociális, család- és ifjúságügyért felelős államtitkárságon kialakítva. Ebből öt darab fajsúlyosabb helyettes államtitkárok alá lett szervezve, a maradék hat pedig közvetlenül az államtitkárságot vezető államtitkár alá. Közülük egy-egy főosztály foglalkozott az esélyegyenlőséggel, fogyatékoságüggyel, valamint a foglalkozási rehabilitációval.

feladatköre (a foglalkoztatáspolitikával és a szakképzéssel együtt) pedig a nemzetgazdasági tárcához került át.

A legérdekesebb fordulat a társadalmi esélyegyenlőség előmozdításának részeként az egyenlő bánásmód biztosításáért, a romák társadalmi integrációjáért és a társadalmi és civil kapcsolatok fejlesztéséért való felelősséggel kapcsolatos feladatoknak az utolsó pillanatban a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumhoz történő átcsoportosítása volt. Az esélyegyenlőségen belül legégetőbb kérdésnek számító romakérdés így nem „tűnt el” az erősen fragmentált, hatalmasra duzzadt Nemzeti Erőforrás Minisztériumában, hanem a KIM-hez kerülésével felértékelődött a szerepe. Ez a szerkezeti átalakítás gyökeresen szakított a korábbi szemléletmóddal, hiszen a régi, tisztán humán szemléletmódú kezelés helyett egy igazgatási jellegű tárca keretén belül mondhatni, hogy így „központilag” felügyelheték ezeket a területeket. A humán szakpolitikai területek irányítása közül a hagyományos bal/jobbs értéktendű szemléletmódbeli eltérést részben a munkaügyek, valamint az esélyegyenlőség esetében tapasztalhatunk. A terület instabilitását mutatja, hogy a következő választást követően nem csak a KIM szűnt meg, hanem egyre inkább minden humán jellegű feladatkört a tovább duzzadó Emberi Erőforrások Minisztériumába kívánnak integrálni.

IV.5. Összegzés a kormányzati politikák miniszteriális szintjéről

Ha 1990-et megelőző nagyobb történeti korszakokra és az ezeket elválasztó átmeneti időszakokra visszatekintünk, egyértelművé válik, hogy a kormányzati szerkezet szempontjából mind a dualizmus, mind a két világháború közötti kor rendkívül stabilnak bizonyult. Ezzel szemben a két korszakot elválasztó rövid forradalmi hónapok alatt jelentős változások sorozata zajlott a tárcastruktúrában is. Ezeknek a változásoknak az ereje tulajdonképpen az egymást gyorsan követő rendszerváltoztató folyamatokat arányosan tükrözi vissza, mint például 1918-19 esetében. De még ezt követően is a berendezkedő restaurációs időszak egyes területeken (mint például a népjóléti tárca) kontinuitást mutat és azt csak később, több mint tíz év elteltével nyelik vissza. A korszak során jelentősebbnek mutakozó változások inkább csak a tárca nélküli posztok területén jelentkeznak. Ezek jelenléte döntő többségében az I. világháború utáni, valamint a II. világháború alatti és azt közvetlenül megelőző évekre jellemző. Tehát még a bizonytalanabb háborús időszak során is az állandó minisztériumi struktúra megbolygatása nélkül, mindössze tárca nélküli

miniszteri megoldásokkal igyekeztek korrigálni a kormányzat működését válaszul a rendkívüli helyzetből eredő kihívásokra.

A háború utáni időszakra – a rendkívüli körülményekhez képest – szintén relatív stabilitás volt a jellemző, hiszen bár történtek változtatások a minisztériumok szerkezetében, de az örökölt alapstruktúrát jelentősen nem módosították. Ismételten kihangsúlyozandó, hogy a rendszerváltás során feltételezett töréssel szemben itt sem tapasztalható jelentősebb fordulatváltás, inkább a folytonosság tendenciája jellemezte ezt az időszakot is. Hiszen az új minisztériumi szervek közül a közellátás területe tárca nélküli miniszteri állapotból válik minisztériummá, de például a Tájékoztatásügyi Minisztérium sem teljesen előzmények nélküli, mivel korábban is működött propaganda minisztérium, persze anélkül, hogy a két intézmény között közvetlen kontinuitás, szoros kapcsolat állt volna fenn.⁴⁵⁴ Említésre érdemes változások tehát csak a kormánystruktúrában belüli tárcaelosztások területén történtek, a kormányfő-helyettes pozíciók elburjánzása már a fordulat éveire készítették fel. Az igazi rendszerváltást itt 1949 hozta el. Ezt követően a gazdasági szakpolitikák területét kiugró mértékben, de a többi tárcát is a totális átalakítások jellemezték.

Az egész szocialista kormányzati struktúrára jellemző az instabilitás, ez persze hatványozottan igaz az 1950-es évek első felére. A minisztériumok mellett a nem minisztériumi jogállású központi közigazgatási szervek esetében is hasonló az intézményi, szerkezeti szétziláltság. 1956⁴⁵⁵ jelentős cezúra, hiszen amíg előtte a kormányzati szerkezet teljes fragmentálódása tapasztalható, később a Kádár-rendszer alatt már megmutatkozik a racionalizálás, például jellemzőbb a tárcák összevonása vagy megszüntetése, mint azok szétválasztása és újabbak alkotása. Ennek ellenére a sorozatos koncepcióváltások mély nyomokat hagytak az egyes szakpolitikákon, mint például a művelődéspolitikán.

⁴⁵⁴ A tárca felállításáról az utolsó pillanatban döntöttek a Tildy-kormány megalakulása előtti napon. A koalíciós megállapodás szerint a győztes kiscsapat és a három másik baloldali koalíciós párt fele-fele arányban adták a kormánytagokat. (Balogh Sándor – Szabó Éva: Koalíció és politikai érdekegyeztetés (A pártközi értekezlet). In: Múltunk, 1994/6. sz., 44.o.) Így a korábbi propagandaminisztériumtól a Miniszterelnökséghez visszakérülő sajtóügyeket attól újra leválasztották, hogy önálló minisztériumként működhesse a kormányban, ezzel biztosítva plusz kormánytagot az FKGP-nek.

⁴⁵⁵ Az 1956-os forradalom alatt kibomló, tisztavirág életű kormányzati változások, a szabadságharc gyors leverése, s így kiforratlan állapotban való elhalála miatt nem elemezhetőek.

VI. táblázat
A minisztériumi struktúrában történt jelentékenyebb változtatások száma a rendszerváltozás előtt

Korszak	Átnevezés (max.kisebb ügykör-átcsoportosítással)	Több minisztériumot érintő jelentősebb ügykör-átcsoportosítás	Több minisztérium összevonása	Minisztérium több részre történő szétválasztása	Új minisztérium létrehozása, minisztériumi szintre emelése (akár névlegesen is,)	Korábbi minisztérium megszüntetése, akár önálló minisztériumi helyzet (esetleg névleges) megszűnése.	Ua. minisztérium egy időszakon belüli többszöri átalakítása	Egyéb kormánytag ⁴⁵⁶
Dualizmus⁴⁵⁷	-	1	-	-	-	-	-	4+, 3-
„Népköztársaság időszaka”	1	-	-	1	2	1	-	4+, 2-
Bethlen-korszak	-	-	-	-	-	-	1	1+, 2-
Horthy-korszak 2. fele (1931-44 03-ig)	-	-	-	1	-	1	-	9+, 5-
Szélsőjobboldali korm.-ok (1944-45)								7+, 3-
1945-49	1	-	-	1	3	-	1	3-4
1949-56⁴⁵⁸	3	~2	~6	~15	1	~3	~3	2-4
1957-87	3	-	~6	2	1	6	-	4-5, OHSZvez (3+,1-)

Miközben az 1990-es, első szabad választásokat megelőző egy-két évben az új rendszer demokratikus működéséhez elengedhetetlen jogszabályi bázist megteremtették (új alkotmány, szabadságjogokat stb. biztosító törvények), néhány humánpolitikához is köthető minisztériumi gyarapodás történt. A választások után felálló új kormány a nagyobb minisztériumi módosítások helyett inkább felületi változtatásokat végzett és a tárcák átnevezésében olykor jelentősebben haladt előre, mint az átstrukturálásukban.

⁴⁵⁶ 1945-ig tárca nélküli miniszterek, utána államminiszterek, kormányfő-helyettesek stb. A + és a – az adott időszakban létrehozott új, illetve megszüntetett tárca nélküli miniszterségek stb. számát jelöli.

⁴⁵⁷ Az összes tárca nélküli miniszteri változás 1917 után történt.

⁴⁵⁸ A szocializmus alatti változásokat, az egymást követő többszörös módosítások végett nehéz operacionalizálni. A tárcaegyesítési és –szétválasztási folyamatokat sok esetben ugyanazon minisztérium többszöri átalakításaként is értelmezhető lehetne. Az értékeket amúgy is hozzávetőlegeseknek vehetjük, mert sok minisztérium felállítása csak papíron történt meg az átalakítások heves sorozatában sokszor de facto nem is létezett.

Az 1989-90-es politikai átmenet során a hangsúly a demokratikus intézményrendszer kiépítésére, annak ellenőrzését biztosító új intézmények létrehozatalára (Alkotmánybíróság, Országgyűlési Biztos,⁴⁵⁹ Számvevőszék), valamint a helyi területi hatalom ellenőrző szerepének megerősítésére helyeződött.⁴⁶⁰ Szintén halaszthatatlannak bizonyult elsősorban az országos hatáskörű szervek egyes csoportjai helyzetének letisztázása. Összességében a kormányzati struktúra miniszteriális szintjén a rendszerváltás feltételezett jellegéhez képest jelentéktelenebb változások történtek, mint egyes korábbi, forradalmi rendszerváltoztató időkben, például 1918-19-ben. Hozzá kell tenni, hogy az Antall-kormány megalakulása előtti években a változások egy bizonyos részét kormányzati szinten már véghezvitték. Ennek ellenére például a tárca nélküli posztok gomba módon történő elszaporodása – annak jellege miatt – nem csak a háborút megelőző korról mutat hasonlóságot, hanem a '90 előtti időszakokkal való latens folytonosságot is jelzi. E miniszterek jelentős részénél ugyanis elsősorban nem a számukra legmegfelelőbb feladatkör megtalálása, hanem inkább a kormányban való tartásuk volt fontosabb. De a személyzeti politika bizonyos vonatkozásában is található hasonlóság a megelőző időszakokkal, hiszen a kormány 23 tagjából öt személy posztot is váltott ugyanabban a kormányban, tehát itt is jelentős tényező egy-egy konkrét személy benntartása.

Az 1994-es szocialista vezetésű kormány alatt néhány módosítás történik mindössze. A kormány tényleges struktúráját tekintve igazi változásnak inkább csak a tárca nélküli posztok csökkentése nevezhető, ezen kívül 1988-1998 közötti időszakot nézve a különböző kormányok váltakozása ellenére az ideológiai megosztottság mentén sem mutatkozik strukturális törés a kormányzaton belül, azt inkább a folytonosság és az állandóság jellemzi.

1998-at követő igazi változásnak nem csak önmagában a polgári kormányzat által véghezvitt nagyarányú átstrukturálási hullámot tarthatjuk, hanem azt is, hogy az nem zárul le később, hanem permanens folyamattá válik. 2002 után ugyanis a változások hullámai nem hagytak alább, hanem töretlenül folytatódtak, így több szakpolitika helye hektikusan változott nyolc év folyamatos baloldali kormányzás alatt is. Itt sem annyira az ideológiai törésvonalak mutatkoznak a legerősebbnek, hiszen látható, hogy a 2002-ben felálló szocialista-liberális kormányzat nem minden, tipikusan az előző kormány működéséhez, szellemiségéhez köthető dolgon változtat (lásd például (Gy)ISM), viszont a 2004 utáni újabb baloldali kormány elég vegyesen módosít a különböző szakpolitikák területén.

⁴⁵⁹ Habár a '89-es őszi alkotmány V. fejezete rendelkezett az állampolgári jogok országgyűlési biztosának intézményéről, az a tényleges működését csak a '90-es évek közepén kezdte el.

⁴⁶⁰ Sivák József: Helybenjárás vagy lépésváltás? In: Magyar Közigazgatás, 2005/1.sz., 3.o.

Hasonló a tendencia 2006-ot követően, hiszen a korábbi struktúrát jelentős mértékben átalakították úgy, hogy közben a miniszterelnök személye nem változott. A 2010-es szerkezetátalakítás pedig önmagában felért egy teljes rendszerátalakítással a kormányzati rendszer történetében miniszteriális szinten és azon túl is.

Így az első két, illetve az azt követő későbbi ciklusok közötti cezúra elsősorban ebből a szempontból jelentős, hogy egy nagyobb változásoktól mentes, állandó, jellemzően stabil és egy folyamatosan változó, átalakulófélben lévő, bizonytalan időszakot választ el egymástól.

Érdemes megnézni, hogy a változtatásokat egy-egy ciklus során mikor hajtják végre. Nyilván sokkal erősebb a diszkontinuitás rögtön az új kormány felállásával párhuzamosan lezajló drasztikus átalakítási hullámok esetében, mint a lassabb, „csöpögtető” jellegűeknél. 1998-ban egyértelmű a nagyarányú, drasztikus váltás, de például 1990-et követően – az amúgy sem átütő erejű változások egy része is – ciklus közben megy végbe, hasonlóan a 2002 utáni helyzethez, ahol később hoztak be több tárca nélküli megoldást is. Itt elméletileg inkább feltételezhetnénk saját rendszerük gyakorlati tapasztalatainak felhasználását, mint a korábbi kormányzati örökséggel történő tudatos szakítást. Ennek ellenére mindenképpen a 2002-es, 2004-es, 2006-os, 2008-as stb. eseményeket abból a szempontból is vizsgálni kell, hogy egy törvényhozási időszak alatt születtek és a különböző baloldali kormányok változtatásainak egy-egy cikluson belüli kulminációjaként érdemes-e értékelni. Például a 2004-es időközi kormányváltás során az struktúrát szabályozó jogszabály preambulumban mindenképp kontinuitást, a cikluson belüli kormányzati munka egységességét, töredezetlenségét hangsúlyozzák:

„A ciklus második felében a kormányzati működés szervezeti és hatásköri kereteinek alapvető átalakítása nem lehetséges, de nem is indokolt. Az új Kormány megalakulásával összefüggésben szükséges struktúra-módosítás ennek megfelelően – a kormányprogram célkitűzéseire igazodva, a hatékonyság követelményét fokozottan szem előtt tartva – mindössze néhány súlyponti területen változtat a 2002-ben kialakított szervezeti és hatásköri kereteken.”⁴⁶¹

Ennek ellenére mégsem tekinthetjük „mindössze néhány súlyponti területen” történő változásoknak, mivel azok csak a 2002-es átalakításokkal összefüggésben értelmezhetők. Hasonlóan egységes keretben értékelhetőek a 2006-10-es ciklus közben zajlott átalakítások akkor is, ha közben a koalíciós kormányzás fel is bomlott, majd egy új kormány állt fel.

⁴⁶¹ A minisztériumok felsorolásáról szóló. 2004. XCV. tv. 2.§.

VII. táblázat
A minisztériumi struktúrában történt jelentékenyebb változtatások száma a rendszerváltozástól napjainkig⁴⁶²

Időszak	Átnevezés (max.kisebb ügykörátcsopontosítással)	Több minisztériumot érintő jelentősebb ügykörátcsopontosítás	Több minisztérium összevonása	Minisztérium több részre történő szétválasztása	Új minisztérium létrehozása, minisztériumi szintre emelése (akár névlegesen is)	Korábbi minisztérium megszüntetése, akár önálló minisztériumi helyzet (akár névleges) megszűnése	Ua. minisztérium szerkezetének egy időszakon belüli többszöri megváltoztatása	Egyéb kormánytag
1987-1990	1	-	2	-	1	-	-	2-5
1990-1994	6	1	-	-	1	-	1	Állammin, OHSZvez. 4- 8+,5-
1994-1998	1	-	-	-	-	-	1	-
1998-2002	3	1	-	2	2	2	-	1+
2002-2004	1	1	1	-	2	-	-	2+,2-
2004-2006	2	2	1	1	1	1	-	1+
2006-09	2	1	4	-	1	3	2	2+, 3-
2009-10	1	-	-	-	-	-	-	1+,1-
2010 ⁴⁶³	*	*	*	*	*	*	*	*

Röviden összefoglalhatjuk úgy, hogy az ideológiától eltérő elválasztó vonalak húzódnak az egyes időszakok között, ami a humán szakpolitikák részletesebb vizsgálatánál is láthatóvá vált. Amíg például az 1990-es évek elején a demokratikus intézményrendszer kiépítése volt a fő cél, később az egymást követő kormányok számára egyre jobban előtérbe került a közigazgatás hatékonyságának, költségtakarékosságának és eredményességének növelése, ezzel a tendenciával párhuzamosan pedig a szolgáltató állam kialakítására irányuló törekvések.⁴⁶⁴ Közismert a rendszerváltozást követően – különböző megfogalmazásokban és interpretációkban – a karcsú, de erős állam koncepciója. Ennek jegyében zajlik az állami feladatok bővülésének és vele egyszerre a szűkülésének folyamata

⁴⁶² Egy-egy komplexebb, több minisztériumot, illetve ügykört érintő átalakítás esetében az operacionalizálás során a legjellemzőbbnek ítélt változtatás lett jelölve. Több nagyobb részből, ügykörhalmazból álló minisztériumok esetében a nagyobb részek változásait külön lettek elszámolva.

⁴⁶³ A 2010-es változtatások annak komplexitása és totalitása miatt ebben a vizsgálati keretben már nehezen lenne beilleszthető. Összesen 12 korábbi minisztérium és tárca nélküli megoldás szűnt meg egy csapásra, miközben 7 új tárca, tárca nélküli megoldás, valamint intézményesített kormányfő-helyettesítés stb. jött létre.

⁴⁶⁴ Sivák József: Helybenjárás vagy lépésváltás? In: Magyar Közigazgatás, 2005/1.sz., 3.o.

is.⁴⁶⁵ De a rendszerváltástól kezdve szinte természetesnek tűnik az az ellentmondásos folyamat, hogy amíg a szocialistából a demokratikus társadalomba történő átmenet az állam nagyarányú szerepcsökkenéssel jár együtt, addig a gyakorlatban a közigazgatás súlya még ráadásul növekszik is.⁴⁶⁶ Ez a kettősség kiemelten igaz a szociálpolitikára. Tehát átfogóbb változások történnek, mint például a jóléti állam gyengülése, viszont vele párhuzamosan – paradoxnak tűnő módon – az igazgatás egyre komplexebbé válik. A kormányzati politikák meghatározásánál ezek a folyamatok mindenképpen erőteljesebbnek mutatkoznak, mint például az ideológiai preferenciák és eltérések.

Amíg a rendszerváltozás során az első két ciklusban a kontinuitás volt jellemző, azaz alig történt a minisztériumi törzsstruktúrában komolyabb változás, hiszen az első kormány alatt jellemző minisztériumi átnevezések mellett csak a tárcával nem rendelkező kormánytagoknál történtek komolyabb átalakulások, addig '98-tól felgyorsultak a változtatási folyamatok, majd az egymást egyre sűrűbben váltó baloldali kormányok újabb és újabb koncepciókat igyekeztek megvalósítani szinte évről évre. Mindezek hatására a változatos megoldási kísérletek kudarc kimerítette a klasszikus dimenziókon belüli átalakításokat, hiszen a minisztériumi portfóliók, egyre sűrűbb ide-oda tologatása következtében csak még kiszámíthatatlanabbá vált a rendszer. Talán ez is összefüggésben állt azzal, hogy a hagyományos struktúra variabilitása már nem volt elegendő, és a 2010-es alapszerkezet a korábbiakhoz képest gyökerestül alakult át. Az integrált tárcastruktúra a miniszteriális rendszer egészében és szinte minden egyes részelemében egyaránt totális szerkezetváltást eredményezett.

Összességében a kormányzás több más területéhez hasonlóan a miniszteriális struktúra sem tudott teljesen stabilizálódni. Habár az integrált tárcastruktúra főbb elemei változatlanok maradtak 2010 után, mégis azóta is számos jelentős átalakítás történt akár minisztériumi szinten is, mint például a kormányzás általános koordinációját végző minisztériumi rendszer, a miniszterelnök-helyettesítés területén vagy például szakpolitikák államtitkári szintjén. Az egyetlen humán tárcában megszervezett ágazatpolitikai államtitkárságok száma például öt év alatt majdnem megduplázódott, ötről kilencre nőtt.

⁴⁶⁵ Ficzer Lajos: A minisztériumi feladat- és hatáskörök, valamint a háttérintézmények. In: Magyar Közigazgatás, 2000/8. sz., 460.o.

⁴⁶⁶ Balázs István: Az állam változó szerepkörének hatása a közigazgatási intézményekre. In: Magyar Közigazgatás, 1992/5.sz., 257.o.

IV.6. Jogszabályalkotási hullámok; párhuzamok és eltérések

A miniszteriális struktúra általános, illetve ezen belül a humán szakpolitikák részletesebb bemutatása mellett az ide kötődő fontosabb jogszabályalkotási mutatók tendenciáinak néhány jellemző vonását is érdemes áttekinteni. Egyes szakpolitikák kormányzati politikai teljesítményének indikátoraként szolgálnak a területhez kötődő jogszabályok is. A fejezetben néhány átfogó összesítő adatot tekintünk át a korábbi logikához hasonlóan. Az összkormányzati munkához és ezen belül a fontosabb humánpolitikákhoz kötődő jogszabályalkotási tendencia pár meghatározó mutatóját értékeljük. Az egyes jogszabályok kvalitatív elemzése kimerítené a terjedelmi lehetőségeket is, így azoknak csak néhány szempont szerinti fontosabb kvantitatív összegzését végezzük el.

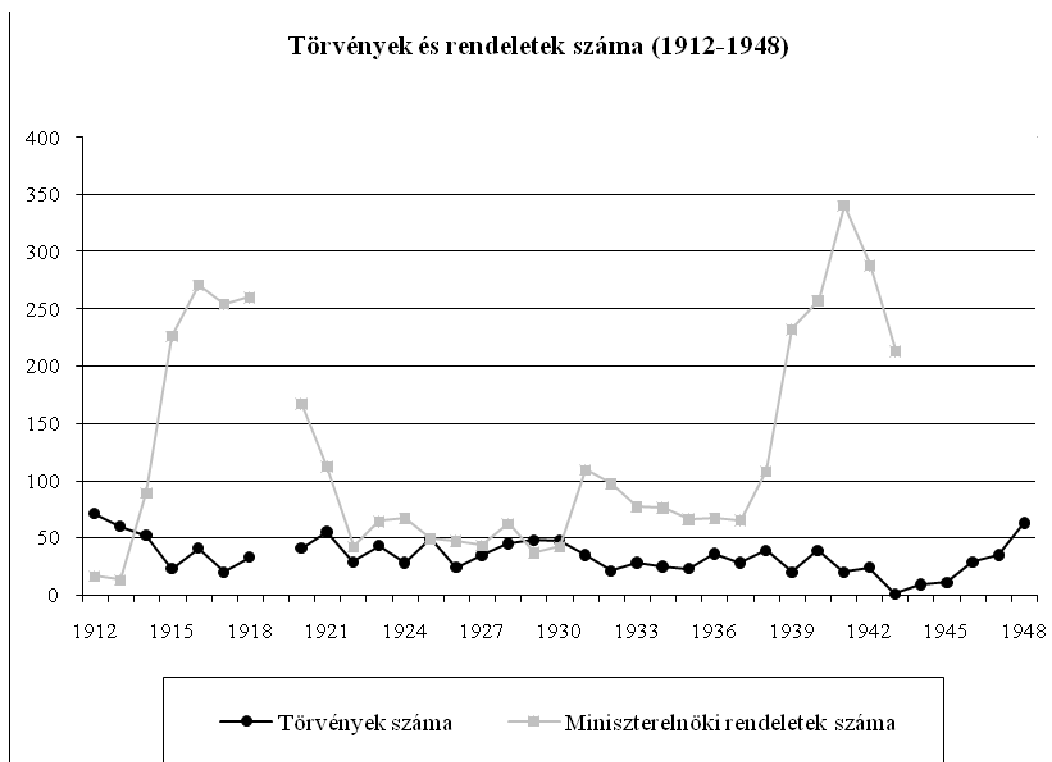
Eddigi hipotézisünk, miszerint sem a kormányzati munka egésze, sem az egyes konkrét szakpolitikák esetében a kormányok közötti különbségek elsősorban nem az ideológiai törésvonalak mentén keresendők, beigazolódni látszódott a kormányzat működésének, illetve szerkezeti átalakításainak vizsgálatakor is. Kérdés, hogy van-e hasonló mértékű, hullámozó változás a jogszabályalkotás esetében, és ha van, az hol található? Elsősorban a törvények és a kormányrendeletek számát érdemes megvizsgálni, hiszen az utóbbiról feltételezhetjük, hogy kvázi arányos képet nyújt az összkormányzati jogszabályalkotás általános helyzetéről. Részletesebben – mint ahogyan azt a kormányzati struktúrák esetében is tettük – mindössze a humán jellegű tárcák rendeletalkotására kívánunk kitérni.

A rendszerváltás környékén a törvények és a kormányrendeletek számánál is emelkedéssel találkozunk. Ez egy természetes, organikus folyamat volt, amely a jogalkotási törvény megszületésétől (1987. XI. tv.) a jogfolytonosságra épülő alkotmányos változtatásokon keresztül a törvényerejű rendeletek megszüntetésével a jogforrási hierarchia helyreállításáig sok tényezőből tevődött össze. A rendszerváltás utáni időszak jogszabályalkotási folyamatai stabil emelkedést mutatnak (II. diagram). A törvények esetében arányait tekintve kisebb mértékű, a rendeleteknél viszont a növekedés aránya kiugróan magas. Mindkét esetben a meglódulást a Horn-kormány második felére tehetjük. A jogszabályok számbeli növekedése az I. Orbán-kormány alatt folyamatosan megfigyelhető,⁴⁶⁷ de később sem csökkent a számuk, hanem 2002 után tovább emelkedik.

⁴⁶⁷ Ebben az időszakban jellemzően a rendeletek száma emelkedett, a törvények esetében ilyen mértékű változás nem volt tapasztalható. Mindez szorosan összefügghet azzal a politikai rendszeren belül jelentkező átalakítási szándékkal, miszerint 1999-től az Országgyűlés munkaparlament/vitaparlament funkciói közül az előbbi igyekeztek erősíteni az utóbbi kárára. Így a törvényhozás szerepének általános meggyengülésével a bevezetett háromhetes üléskezési rend szűkítette a törvényalkotás jelentősebb megugrását.

Nyilván a rendeletek számának permanens növekedése sem lehet korlátlan folyamat, de a korábbi tendenciák később sem változtak, még 2006 után sem csökkent a megszületett rendeletek száma.

Nehéz ezekhez az értékekhez összehasonlítási alapot keresni, de érdemes – még ha különböző közjogi, kormányzati rendszerrel is rendelkezett az ország – legalább a szocialista berendezkedés előtti időszakokat idecitolni (III. ábra). Habár ebben az időszakban korlátozott formában is, de mégis működött a parlamentarizmus intézménye, valamint a kormány Országgyűlés előtti tényleges felelőssége.

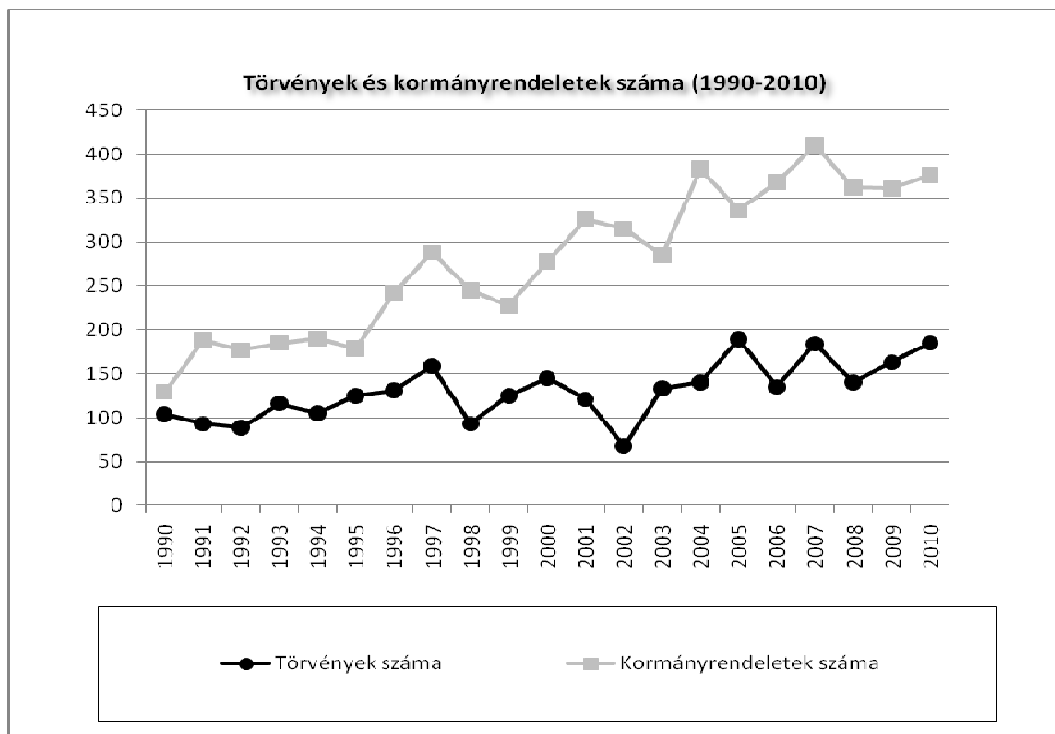


III. ábra

Törvények és rendeletek száma (1912-1948)

A történelmi visszatekintés során egyértelműen kiugrik a rendkívüli időszakok idején kiteljesedő rendeleti típusú kormányzás. Evidens, hogy a háborús és forradalmi időszakok során mindig megsokszorozódik a rendes időszakokhoz képest a rendeletek mennyisége. (Az első világhéges során évenete 260-270, a második alatt pedig a csúcs az 1941-es esztendő, amikor 340 miniszterelnöki rendelet született.) De az adatokban más, nagyobb gazdasági-társadalmi átalakulással járó időszakok jelei is megmutatkoznak, mint a gazdasági világválság magyarországi betörése. A törvények alkotásának mértéke az első világháború kitörésétől kezdve a két világháború közötti időszakban is általában gyengébb

volt. Mégis például a Gömbös-kormány rendszermódosítási kísérlete során is meggyengült az Országgyűlés szerepe a jogalkotásban, és volt pár olyan háborús év is, amikor évente néhány törvény született; általánosságban békeidőben drámai módon mégsem szorult vissza a törvényalkotás folyamata.



IV. ábra
Törvények és kormányrendeletek száma (1990-2010)

Önmagában a jogszabályok egyre gyarapodóbb száma a természetes társadalmi, gazdasági, technikai fejlődés mutatója is. Az 1990 utáni adatokból (IV. ábra) kitűnik, hogy az évtized második felétől a növekedés mértéke a rendeletalkotás területén robbanásszerű. A törvényhozásnál a rendszerváltás óta törvénygyárnak is nevezett parlament szintén fokozatosan egyre több jogszabályt alkot, de az emelkedés mértéke kiegyensúlyozottabb volt. Az Országgyűlés privilegizált jogszabályalkotói szerepkörének közvetlen csorbulása nélkül is latens 'rendeleti kormányzás' tendenciája rajzolódik ki, mindezt majd a szakpolitikáknál is megfigyelhetjük. A történelmi tapasztalatok azt mutatják, hogy az ilyen mérvű mennyiségi változások jelentős átalakulásokat jeleznek (politikai, gazdasági krízisek stb.) Ekkoriban viszont a rendeletalkotási hullám megerősödése együtt járt a törvényalkotás visszaszorulásával. A rendszerváltozást követően viszont az egész jogalkotási trend együttesen változott meg.⁴⁶⁸

⁴⁶⁸ 2010 után általában a jogalkotás, illetve kifejezetten a törvényalkotás mennyiségi mutatói olyan mértékben nőttek tovább, ami már szükségszerűen együtt járt például a törvényalkotási folyamat strukturális átalakításával is. A legutóbbi törvényhozási ciklusban már átlagosan évi 200-nál is több törvényt alkotott az

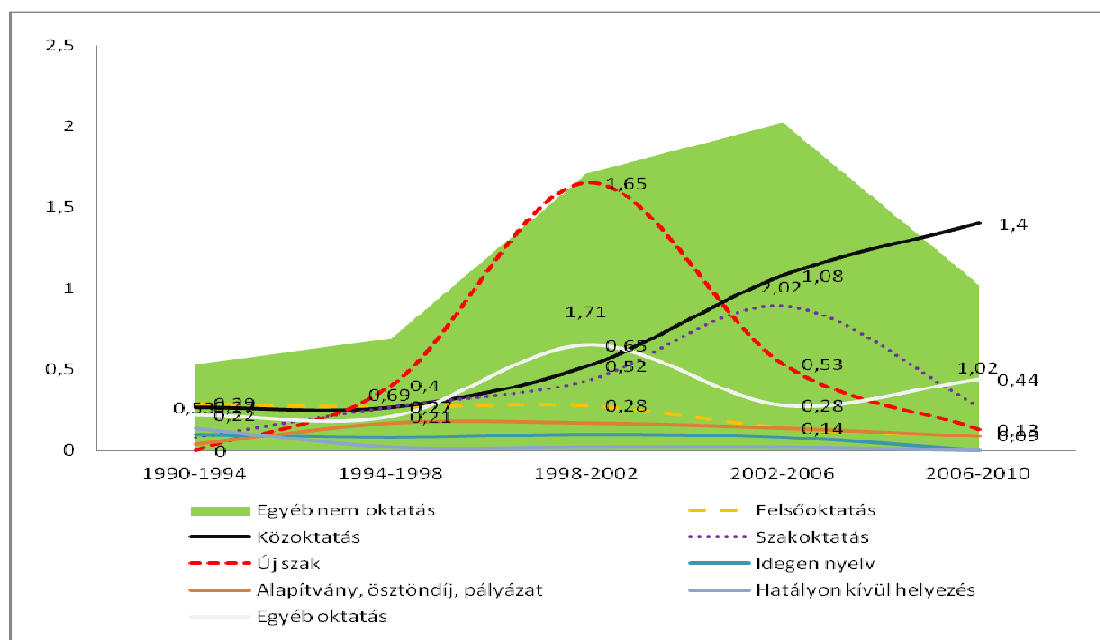
Ha figyelmesen megnézzük, láthatjuk, hogy az eltérés nem csak a jogszabályok számában jelentkezik, hanem a jogszabályhozatal természetes ingadozásának mértékében is. A jogszabályalkotás ritmusa a második kormányzati ciklus végétől kezdve szintén eltér a korábbiától, ahogy például a törvények esetében az ábra mutatja, a „cikk-cakk” egyre méretesebb. Az a folyamat, hogy a ciklus során a jogalkotási célkitűzések megvalósítása érdekében a választások előtti évben több jogszabály születik, a választások évében pedig természetesen az átlagosnál kevesebb, egyre élesebben jelenik meg. Tehát a jogszabályalkotás hullámváltozása is folyamatosan növekvő különbségeket mutat, egyre rapszodikussá válik, és ahogyan a miniszteriális struktúra esetében is kiviláglott, a stabilitás mértéke itt is gyengül.

A rendszerváltás utáni legfontosabb gazdasági, politikai átalakulás nem hozott az első ciklusban kiugró mutatókat a jogszabályalkotás területén, illetve utána sem kapcsolt vissza alacsonyabb fokozatba, hanem épp ellenkezőleg, később emelkedést mutat. Hasonló a trend, mint a szerkezeti átalakítások esetében. Éles törés nem az első kormányzati ciklusnál figyelhető meg, hanem később, a '90-es évek második felében, kiváltképp a harmadik kormányzati ciklustól. A rendszer működése esetében tehát itt is későbbre tehetőek a változások. A természetes társadalmi átalakulásokon túl mindez jelezheti, ha nem is a régebbi időszakok társadalmi, gazdasági kríziseit, de legalábbis a politikai rendszer, berendezkedés működésének átalakítási igényét. A funkcionális változások kihatással lehetnek az egész kormányzati intézményrendszer szerkezetére, működésére, a hatalomgyakorlás módjára is.

Az általános mutatók után a humán szakpolitikai területekkel összefüggő jogszabályok részletesebb vizsgálatainak eredményeit a V. ábra oktatásügygel foglalkozó művelődési- és közoktatási miniszteri, illetve oktatási, majd oktatási és kulturális miniszteri rendeletek mutatják fontosabb témák szerinti felosztásban. Az oktatás három bázisterületével foglalkozó rendeletek arányánál hasonlóságok és eltérések egyaránt találhatók. A legnagyobb megegyezés a felsőoktatás területén tapasztalható, hiszen ezzel az első három kormányzat teljesen hasonló mértékben foglalkozott, radikális csökkenés csak ezt követően tapasztalhatunk. A közoktatásnál az első két ciklusban egyeznek meg az arányok, azóta folyamatos bővülés tapasztalható, amíg a '90-es évek elején a

Országgyűlés, részben erre is válasz a törvényalkotási folyamat jelentős felgyorsítása például a plenáris ülés háttérbe szorítása vagy épp a módosító indítványokról szóló együttes, blokkszerű szavazása útján. A kormányrendeletek esetében is hasonló a tendencia, akár már félezerrel több kormányrendelet is születik egy év alatt ebben az időszakban.

diszpreferálódott szakoktatás területén a rendszerváltás óta tartó folyamatos bővülést csak a 2006 utáni időszak visszaesése törli meg.



V. ábra

Az 1990-2010 közötti kormányok alatt a művelődéspolitikával kapcsolatos, különböző témakörökben született rendeletek⁴⁶⁹ havi átlagszáma

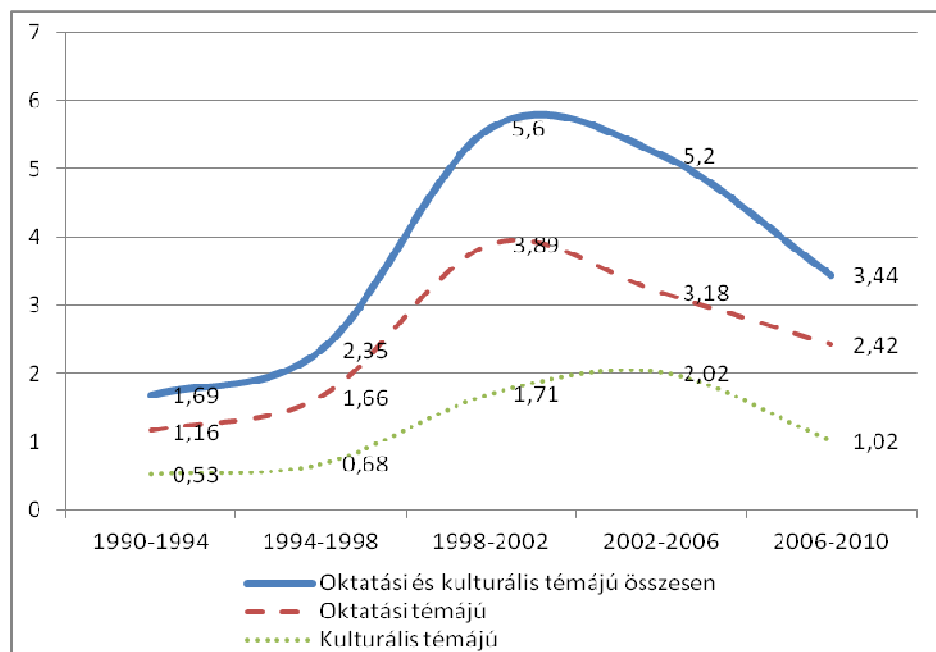
A kulturális témájú rendeleteknél szignifikáns eltérést elsősorban a szakpolitika önálló minisztériumi irányításánál vehetünk észre. Látható, hogy az oktatáspolitikától független minisztériumi struktúra esetében növekedett a rendeletek száma, ami később, a minisztériumi visszarendeződés után újra csökkent.

A különböző kormányok oktatás- és kultúrpolitikája területén a jogalkotási folyamatok mennyiségi trendjében ideológiai alapon nyugvó kapcsolatot nem igazán fedezhetünk fel. Ezek az adatok is főként ciklusokat átívelő trendeket mutatnak. Érdekes külön nézni az egész szakpolitikai rendeletalkotást mennyiségi szempontból jelentős részben befolyásoló, új szakokkal összefüggő jogszabályokat is. Ez természetesen a három alapkategória közül leginkább a felsőoktatáshoz kötődik az új – többségében felsőoktatási, vagy akkreditált felsőfokú képesítést nyújtó – szakok képesítési követelményeit szabályozó, összegző rendeleteivel. Külön kategóriában kezelhetők, hiszen ezeknek a jogszabályoknak a gyarapodása egyfajta új eredménye, jelensége volt a (felső)oktatás bővülésének és specializálódásának. Az új szakok szabályozása jellemzően a második kormányzati ciklus végétől induló folyamat, ekkortól viszont robbanásszerűen születnek évről-évre tízesével,

⁴⁶⁹ MKM, majd 1998-2006 között OM és NKÖM, utána pedig OKM rendeletek.

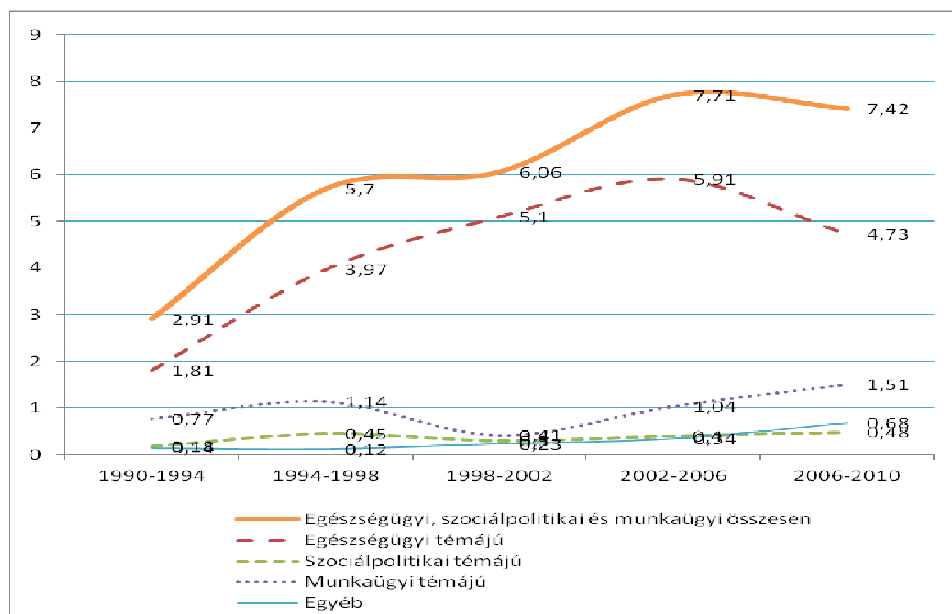
húszasával az újabb és újabb szakmák, illetve szakok. Ez a lendület a negyedik kormányzati ciklusban folyamatosan kezd kifulladásra. Az egyes kormányok szakpolitikai elképzelései eltérőek, mégis a jogszabályalkotási trend egyrészt tehát civilizációs változásokat, globális társadalmi átalakulásokat jeleznek, mint például a közoktatással összefüggő jogszabályok folyamatosan történő emelkedése vagy a felsőoktatás kicsúcsosodása az ezredforduló környékén. Másrészt mutatják az intézményi szerkezeti átalakulások generálta új környezetet, amit például az önálló kultusztárca hatása mutat. Harmadrészt egy általános változást jelez a kormányzat működésénél a jogszabályalkotási trendben, ez jellemzően a harmadik ciklus környékén kezdődik, hasonló módon a kormányzásban, illetve a kormányzati struktúra több területén bekövetkezett sok más – korábban bemutatott – változáshoz.

A művelődés- és tág értelemben vett szociálpolitikához tartozó szakpolitikák területén egyaránt jelentős mértékű jogszabálynövekedés zajlott ciklusról ciklusra (VI. és VII. ábra). A népjóléti jellegű rendeletek esetében a jogszabályok számának megugrása hamarabb, a második ciklus alatt bekövetkezett. Itt a szűkebb értelemben vett szociálpolitika és a munkaügyek területén ideológiai alapú összefüggésekre is felfigyelhetünk. A baloldali kormányzatok ugyanis nagyobb mértékben foglalkoznak ezekkel a területekkel, mint a többi kormány. Ez a különbség a munkaügyi rendeletek esetében szignifikánsnak is tűnhetne, de mivel 1998-2002 között a gazdasági tárcákhoz került munkaügyi területeket szabályozó rendeleteket ezek az adatok nem tartalmazzák, így a tényleges különbség ettől eltérhet. A szociális témájú rendeletekből pedig – jellemző módon – mindvégig igen kevés születik, így kockázatos lenne sztochasztikus összefüggéseket keresni. Mindenesetre az megállapítható, hogy éppen az I. Orbán-kormány idejében sok más területtel szemben nem emelkedik ezen témájú jogszabályok száma, hanem kissé csökken úgy, hogy közben ráadásul a szakpolitika miniszteriális szinten önállósodni tudott az egészségügytől.



VI. ábra

Az 1990-2010 közötti kormányok alatt meghozott, művelődéspolitikával (oktatással és kultúrával) foglalkozó rendeletek⁴⁷⁰ havi átlagszáma



VII. ábra

Az 1990-2010 közötti kormányok alatt meghozott, egészségügygel, szociális, valamint munkaügyekkel foglalkozó rendeletek⁴⁷¹ havi átlagszáma⁴⁷²

⁴⁷⁰ MKM (1990-94, 1994-98); OM és NKÖM (1998-2002, 2002-2006); majd OKM (2006-2010) rendeletek.

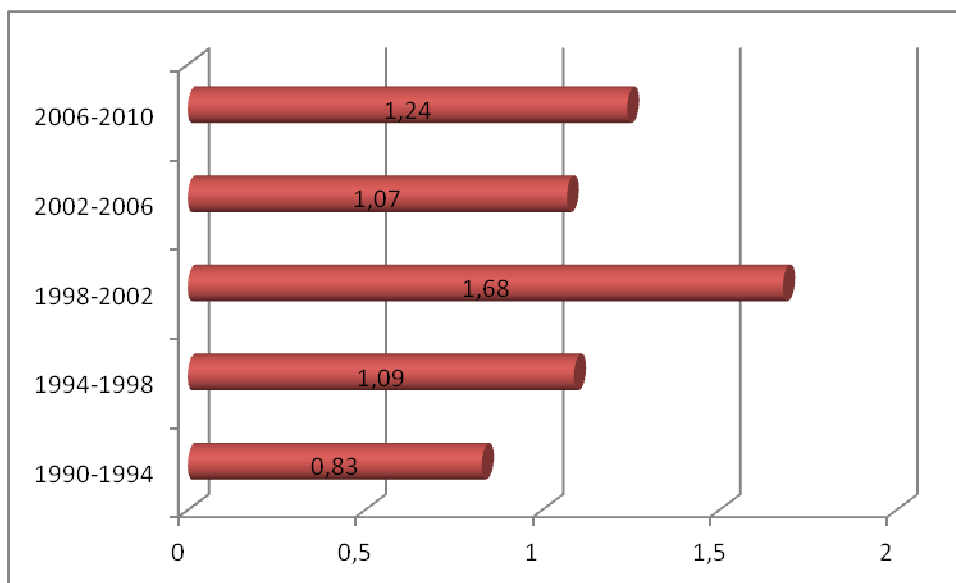
⁴⁷¹ NM, MüM rendeletek (1990-98); EüM, SzCsM rendeletek (1998-2002); ESzCsM, FMM, ICsSzEM rendeletek (2002- 2006); EüM, SZMM rendeletek (2006-2010). (1998-2002 között a gazdasági tárcához került foglalkoztatáspolitikával kapcsolatos munkaügyi témájú rendeleteket nem tartalmazzák az adatok.)

⁴⁷² Az egyéb kategóriában az egyértelműen nem besorolható, vegyes témájú rendeletek, illetve hatályon kívül helyezések találhatók.

A továbbiakban is azt vizsgálom, hogy a humánpolitika területén zajló rendeletalkotás számszerűsített adataiból, illetve azok egyéb szempontok szerinti felosztásából az eddigiekhez hasonlóan találunk-e indikátorokat a stabilitás, állandóság / bizonytalanság, változás értékduál mentén. A VIII. és IX. ábra a humánpolitika két alapvető területéről szolgál adatokkal. Ezek az értékek azt mutatják, hogy egy-egy kormányzati ciklusban hozott rendeletek új témában születtek, egy újonnan szabályozandó „tárgy” érdekében vagy egy korábbi rendeletnek a módosítása céljából. Nyilvánvalóan, ha arányaiban túl sok új témájú rendelet születik, az nagyobb átalakítást jelez, mert nagyobb hangsúlyt helyez az adott kormányzat új ötleteinek megvalósítására, illetve ha a módosító rendeletek száma emelkedik, akkor a korábbi „örökségen” kíván változtatni, finomítani a kormányzat. Az adatokat természetesen csak egymáshoz tudjuk viszonyítani anélkül, hogy feltételeznénk egy elvont mérce létezését, olyan aránypárét, amelyhez mérhetnénk a numerikus értékeket.

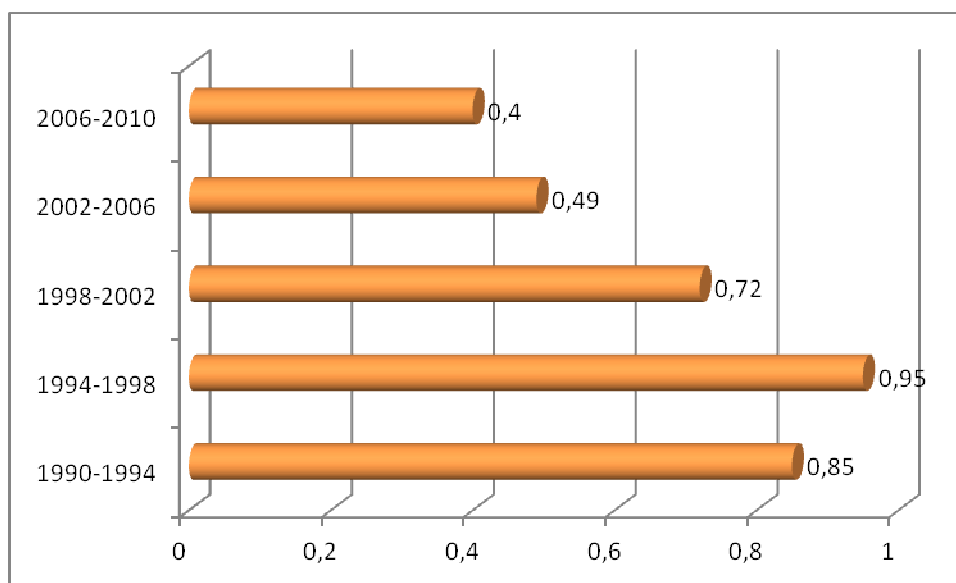
A művelődéspolitikai területén 1998-ban történik mennyiségi ugrás, a népjólét területén mindez már korábban bekövetkezik. Az oktatáspolitikai esetben az amúgy kiugróan az I. Orbán-kormány időszakára legjellemzőbb új szakok indításával kapcsolatos rendeletek nélkül számítva is messze ennél a szakpolitikánál született a legtöbb rendelet. Még ha a két szakpolitika esetében a nagymértékű változások ideje kissé el is tolódik, az biztos, hogy általában időben haladva, a '90-es évek második felében törés tapasztalható a jogszabályalkotás egyfajta minőségi változásában, és ismételten nem az elfogadott ideológiai sztereotípiák szerinti törésvonal mentén.

Az adatokból kiindulva újra leszögezhető, hogy a rendszerváltás utáni két kormány és az azt követő időszak között érezhetőbb inkább a humán szakpolitikai rendeletalkotás területén eltérés. A második ciklusban ugyanis ezek az arányok kisebb mértékű módosulást mutatnak, mint a későbbiekben. Tehát a korábbi, stabilnak nevezhető jogalkotási tendenciát itt is változékonyság követi.



VIII. ábra

Az 1990-2010 közötti kormányok alatt a művelődéspolitikával (oktatással és kultúrával) foglalkozó rendeleteknél⁴⁷³ az új témában hozott rendeletek és egy korábbi jogszabályt módosító rendeletek aránya



IX. ábra

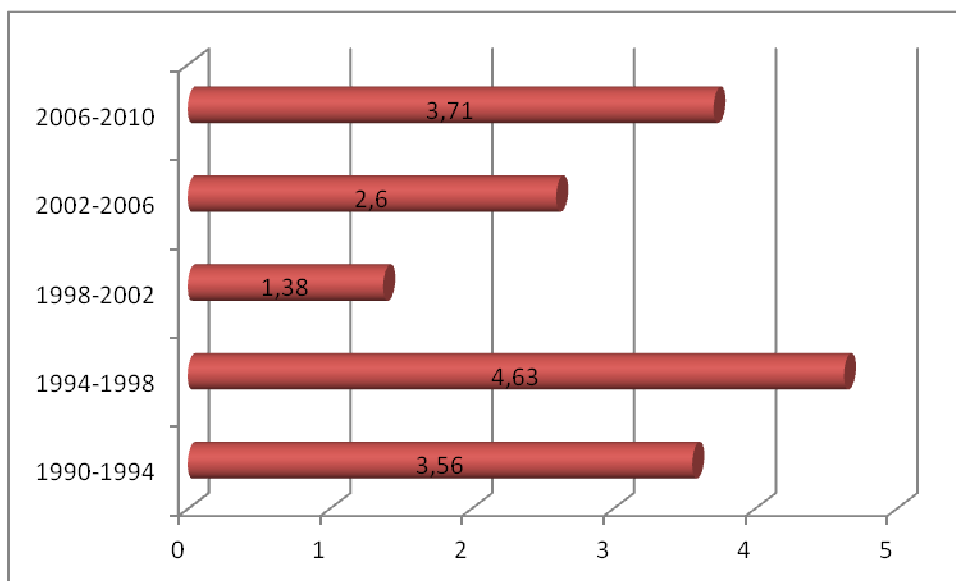
Az 1990-2010 közötti kormányok alatt egészségügyel, szociális, valamint munkaügyekkel foglalkozó rendeleteknél⁴⁷⁴ az új témában hozott rendeletek és egy korábbi jogszabályt módosító rendeletek aránya

Ha a módosító rendeleteket még tovább boncoljuk azok tartalomelemzése nélkül, két nagyobb csoportra lesznek oszthatóak. Egyrészt az adott kormányzati ciklust megelőző időszakokban született rendeletet vagy pedig egy, a saját ciklusa alatt létrehozottat módosíthat. Mindkét szakpolitika esetében a harmadik kormányzati ciklus idején látható a

⁴⁷³ MKM (1990-94, 1994-98); OM és NKÖM (1998-2002, 2002-2006); majd OKM (2006-2010) rendeletek.

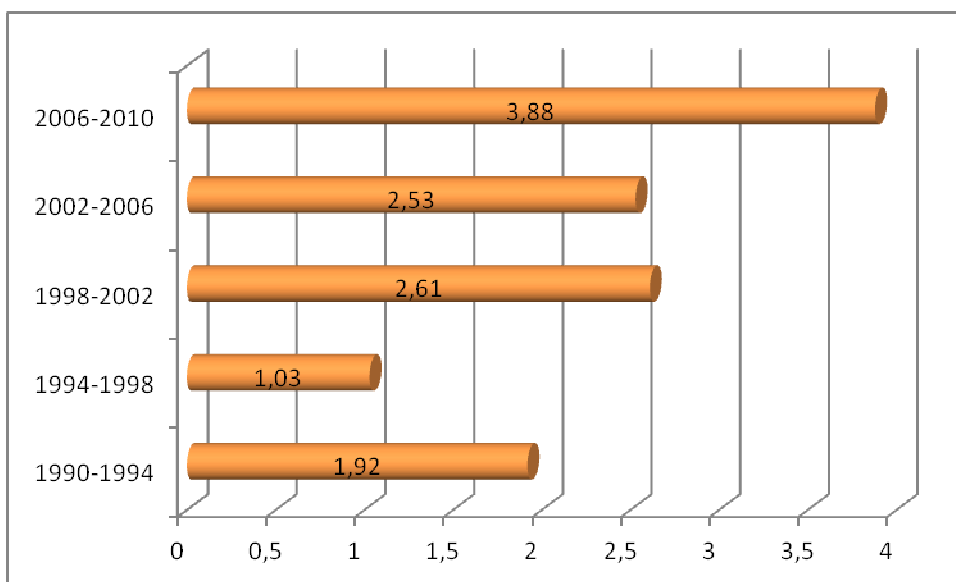
⁴⁷⁴ NM, MüM rendeletek (1990-98); EüM, SzCsM rendeletek (1998-2002); ESzCsM, FMM, ICsSzEM rendeletek (2002-2006); EüM, SZMM rendeletek (2006-2010). (1998-2002 között a gazdasági tárcához került foglalkoztatáspolitikával kapcsolatos munkaügyi témájú rendeleteket nem tartalmazzák az adatok.)

legjelentősebb változás a korábbi trendekhez képest, de a jogalkotási folyamat irányában bekövetkező változás trendje pedig eltérő formában, de folytatódik későbbi is, tehát nem egyedi, egyszeri változásról van szó.



X. ábra

Az 1990-2010 közötti kormányok alatt a művelődéspolitikával (oktatással és kultúrával) foglalkozó módosító rendeleteknél⁴⁷⁵ a korábbi és a saját kormányuk alatt meghozott jogszabályokat módosító rendeletek aránya



XI. ábra

Az 1990-2010 közötti kormányok alatt egészségügyel, szociális, valamint munkaügyekkel foglalkozó rendeleteknél⁴⁷⁶ a korábbi és a saját kormányuk alatt meghozott jogszabályokat módosító rendeletek aránya

⁴⁷⁵ MKM (1990-94, 1994-98); OM és NKÖM (1998-2002, 2002-2006); majd OKM (2006-2010) rendeletek.

A jogszabályok mennyiségi alakulásából annyi mindenesetre leszűrhető, hogy a miniszteriális struktúra területéhez hasonlóan ideológiai alapú összefüggésre a különböző kormányok egyes témák iránti rendeletalkotási preferenciáit illetően itt sem bukkanunk. A hagyományos bal-jobb értékrendbeli különbségek inkább csak a munkaügyek és esetleg a szociálpolitika területén mutatkoznak meg. Bár amint már volt róla szó, az utóbbi esetében elég kevés rendelet született mindvégig, így nem igazán nevezhetőek reprezentatívnak ezek az adatok. Éppen ez az, ami szembetűnő, hogy a rendszerváltás utáni paradox helyzet itt is alátámasztódni látszódik, miszerint a hagyományos jóléti állam lehetőségei szűkülnek, az igazgatás, a szervezeti bővülési folyamat éppen ellentétes irányba mutat. Hiszen például a szociálpolitikához köthető rendeletek száma folyamatosan alacsonynak mondható, ráadásul amíg 1998-ban önálló szociális tárca alakul, az ilyen típusú rendeletek száma nem növekszik, sőt inkább csökken.

A rendeleti szintű jogalkotás erősödése, az alacsonyabb szintű jogszabályok elburjánzása (és általában a jogalkotási láz növekedése), a jogszabályok típusainak megváltozása stb. persze összefüggésben állhat az egyes jogi normák minőségével, tágabb értelemben pedig hatással lehet a jogrendszer stabilitására, a jogbiztonságra is. A dolgozatnak nem célja ennek további értékelése.⁴⁷⁷

⁴⁷⁶ NM, MüM rendeletek (1990-98); EüM, SzCsM rendeletek (1998-2002); ESzCsM, FMM, ICsSzEM rendeletek (2002-2006); EüM, SzMM rendeletek (2006-2010). (1998-2002 között a gazdasági tárcához került foglalkoztatáspolitikával kapcsolatos munkaügyi témájú rendeleteket nem tartalmazzák az adatok.)

⁴⁷⁷ A rendeleti jogalkotás erősödésének persze vannak kritikusai és támogatói. Egyik oldalról a jogforrási hierarchia alacsonyabb fokán álló jogszabályok gyarapodásában a magasabb szintű jogszabályok gyengülésének számos káros hatását lehetne megemlíteni. Másik oldalról viszont arra a faktumra lehet hivatkozni, hogy a történeti fejlődés során a kormány szerepe a kulturális, szociális, gazdasági és egyéb feladatainak sokasodása miatt egyre fokozódott, így indokolatlan a törvényalkotó jogszabályalkotási privilégiumaihoz ragaszkodni. Elsősorban mert annyira felduzzad a csak törvényben szabályozható kérdések köre, hogy maga a törvényfolyam fogja a törvényességet veszélyeztetni. (Bártfai Zsolt: Néhány gondolat a jogforrási rendszer egyes kérdéseiről. In: Magyar Közigazgatás, 1997/5.sz., 313-314.o.) A megállapítást bizonyítja, hogy az azóta eltelt évek eseményei, az, hogy a törvényfolyam nem is tudott olyan nagy arányban emelkedni, mint a rendeletáradat.

V. Záró összegzés

A disszertáció alapvető célja a magyar kormányzati rendszer legfontosabb változásainak összefoglalása volt a polgári kormányzás kialakulásától eltelt időszak óta, mindenekelőtt a rendszerváltozás utáni két évtized átalakulásaira, legfontosabb jegyeire összpontosítva. A kormányzati rendszer egészének, illetve egyes részelemeinek intézményelvű vizsgálatát jellemzően a hatalommegosztás érvényesülésének összevetésével párhuzamosan végeztük el. A dolgozat bevezetésében számos a későbbi értelmezéshez szükséges alapfogalmat, kérdéskört jártunk körbe, mint magát a kormányzást, a kormányzati rendszer értelmezési szintjeit, a hatalmi ágak elválasztását, illetve a hatalommegosztás megnyilvánulásának formáit, a kormányzati rendszerek fontosabb fajtáit, a kormányzás kettős természetét stb. A magyar kormányzati rendszer általános típusainak, valamint azoknak a hatalommegosztás érvényesülése szempontjából történő rövid történeti tipologizálását is elvégeztük.

A dolgozat elsősorban két nagyobb egység keretében vizsgálta a hazai kormányzati rendszert. Egyrészt a kormányok belső szerkezete került kibontásra. Mindenekelőtt a kormányok legfontosabb tagjai, valamint helyetteseik és a kormányhoz kötődő szűkebb intézmények, illetve tágabb értelemben az egész kormányzati rendszerhez kapcsolódó további szervek, működési, eljárási formák. Ezek között, ezek mellett hangsúlyosabban vizsgáltunk néhány fontosabb, a kormányzati politikára kihatással bíró gazdasági jellegű intézményt, főként a demokratikus legitimáció kérdéskörével összefüggésben. Másrészt a kormányzati politikák keretétől szolgáló intézményi háttér került elemzésre. A kormányzati struktúrájánál időben elsősorban a rendszerváltozás utáni időszakra, térben pedig vertikális irányból szemlélve a miniszteriális szintre, horizontális irányból pedig kiemelten a humán jellegű szakpolitikákra fókuszáltunk.

Az alaphipotézis, miszerint a magyar kormányzati rendszer jelentékenyebb átalakulásai nem feltétlenül a politikai rendszerváltozásokhoz köthetőek, sőt sokszor azok – több más attribútum szempontjából – látszólag stabilnak mutató időszakokban jelennek meg, bebizonyosodni látszódott. A dolgozatban mindezeket túl sikerült a szakpolitikák miniszteriális szintű kezelésének hullámváltozását a nagyobb történelmi korszakok, illetve rendszerváltozás utáni politikai ciklusok esetében átfogóan ábrázolni, a legfontosabb kormányzati intézmények korszakonkénti különböző formájú megjelenését összegezni. Az utóbbival összefüggésben több, korábban bevett és használt, de a közjogi intézmények közül mára kikopott kormányzati intézményt, eszközt is bemutatunk.

V.1. Következtetések

- A magyar polgári kormányzati rendszer fejlődése sem vonta ki magát a világban lejátszódó nagyobb folyamatok hatásai alól, az adott időszakokra jellemző jelentősebb nemzetközi tendenciák hatással bírtak rá. Gondoljunk a felelős kormányok kialakulására, egyes szakpolitikák megjelenésére,⁴⁷⁸ azok esetében a civilizációs, technológiai fejlődések lekövetésére, a hatalomgyakorlás esetében a kormány(fő) körüli hatalomösszpontosulásra, akár például a két világháború között vagy az utóbbi egy-két évtizedben,⁴⁷⁹ vagy éppen a politikum és technokrácia szerepére, a döntéshozatalra gyakorolt hatásuknak változására stb.
- A jelentős általános nemzetközi hatások ellenére természetesen egyes erős történelmi hagyományoknak is determináló az erejük, amelyek érvényesülése változatos speciális magyar megoldásokat eredményezett. Ezek hosszabb távon állandósultak a kormányzati rendszer működésében. A jelentősebb „forradalmi” változások (1918, 1919, 1920, 1944 vagy éppen az 1950-es évek első fele, illetve általában az államszocializmus időszaka) eredményeinek nagyobb része előbb-utóbb felszámolódott. Közben korábbi megoldásokhoz, elnevezésekhez (például a minisztériumoknál) többször visszatértek. A hagyományosan erős miniszterelnöki pozíció további erősödése sem csap át – a sokszor vizionált elképzelésekkel szemben – egyelőre alkotmányos fordulatba, új elnöki típusú rendszerbe, hanem csupán – a jellemző nemzetközi tendenciáknak megfelelően – a bevett közjogi megoldás keretén belül erősödik a prezidencializálódási folyamat.
- Egyes intézmények nem csak megszűntek, hanem a stabilnak tűnő, hosszabb távon működő vagy ugyanolyan elnevezéssel visszatérő intézmények is sok esetben tartalmilag jelentősen átalakultak. De fordítva szintén előfordulhat,

⁴⁷⁸ Például az európai országok jelentős részéhez hasonlóan a magyar belügyi tárca szintén „anyaminisztériumként” működött, ahonnan nőtték ki magukat az egyes újabb szaktárca.

⁴⁷⁹ Az államszocializmus időszakában pedig a „keleti modell” oktrojált kiépítése: a hatalomegység elvének érvényesítése és mindezek következménye (lásd a hatalmas létszámú, okafogyott kormányok működését, az alkotmányos közjogi intézmények hatalmi szempontból történő kiüresedését stb.)

hogy esetenként időben változva különböző elnevezések alatt hasonló funkciók jelenhettek meg. Maga a minisztériumi irányítás szerkezeti formája is sokat változott egészében és részelemeiben egyaránt, különböző időszakokat megvizsgálva a közös pontok ellenére sok eltérő megoldást találhatunk. Egyrészt például ritkán érvényesültek kizárólagosan az egységes intézményirányítási megoldások, sokszor egymás mellett különböző formák éltek. (A Horthy-korszakban például változó irányítással működtek egyes minisztériumok, hol államtitkár, hol osztályfőnök állt egyes –hasonló szintű – szakterületek élén, sőt államtitkári állások jelentős része megszüntetésre került a '30-as évek elején. De a szocializmusban is különböző típusú államtitkárok, miniszterhelyettesek, változó típusú kormányfő-helyettesek működtek. A rendszerváltozást követően bizonyos időszakokban a rendes struktúra mellett további címzetes államtitkárok kinevezésére is sor került stb.) Mindezekén túl maguk az alapkoncepciók is sűrűn változtak, legutóbb négy éven belül kétszer (2006, 2010) is a gyökerénél fogva változtatták meg a minisztériumi felsővezetés hierarchiarendszerét.

- Több területen sem igazolódtak be az ismert ideológiai törésvonalak mentén feltételezett sztereotip különbségek az egyes kormányzati politikák között. Például a humán szakpolitikák részletesebb vizsgálatánál az 1990 utáni kormányok preferenciáinak letisztítását, ezek összehasonlítását vagy akár korábbi történelmi időszakokkal történő egybevetését követően a szakpolitikák miniszteriális struktúrában elfoglalt helyében az eltérő értékrendből fakadó direkt különbségek ritkán voltak felfedezhetőek. Az egyes szakpolitikák kezelésénél más törésvonalak jelentkeztek. De például egyes, a dolgozatban vizsgált területeken született jogszabályoknál is a közismert politikai ideológiaiaktól különböző törésvonalak mutatkoztak meg. A miniszteriális szerkezeten túl az egyes kormányzati intézmények különböző típusaiban, eltérő módon történő működtetésében vagy akár a hatalomgyakorlás módjában szintén más összefüggések tapasztalhatóak.
- A kormányzati rendszer mindig változott egy-egy politikai rendszerváltás során, sokszor anélkül is. Viszont a rendszerváltásokkal járó jelentős átalakulások egyes elemei nem mindig váltak tartóssá, maradtak fenn a

későbbiekben, az itt születő intézményi megoldások sokszor hamar kikoptak. Persze a hatalommegosztás értékét nem érvényesítő időszakok egyes kormányzati intézményei, hatalomgyakorlási formái alapjukban számolódtak fel a rendszer bukását követően. A hatalommegosztás értékére épülő időszakok kormányzati rendszerei egyaránt módosultak, sok elemük kicserélődött, bizonyos alapértékeik pedig megmaradtak. A hatalommegosztás és a hatalomkoncentrációt erősítő intézményi változások mind a korábbi történelmi időszakokban, mind 1989-et követően váltakozó intenzitással egyaránt megjelentek egymás mellett.

- A kormányzati rendszert legszélesebb – a politikai rendszerrel megegyező – értelmében és a dolgozatban jellemzően használt, szűkebb értelmében egyaránt számos hatás érte, mindeközben az alkotmányos struktúra alapja is az utóbbi évszázadban jelentős metamorfózisokon ment át. Habár egyes alapértékek javarészt stabilan érvényesültek vagy újra és újra megerősödtek, mint például a parlamentarizmus, mégis történelmi távlatban egy-egy konkrét kormányzati rendszernek meghatározó és kizárólagos hagyománya nem alakult ki soha. Ennek egyik oka lehetett, hogy maguknál a politikai berendezkedéseknél már azok születésekor sem hittek a perspektivikus fennmaradásukban vagy egyéb okból kifolyólag valamilyen formában mégis ideiglenesnek szánták azokat vagy gyengébb volt mögötte a közmegegyezés.⁴⁸⁰ Mindezek mellett a számos rendszerváltás szülte új struktúra (1918, 1919, 1944, 1945-49) csak átmeneti állomás volt. Ezeknek a mélyebb gyökereknek a hiánya is hozzájárulhat a folyamatos változtatásokhoz.⁴⁸¹ Ráadásul a kormányzati rendszerek típusainak módosulásához sem volt szükséges minden esetben a jogi szabályozás átalakítása. A létező szabályozási keretek elég tág mozgásteret biztosíthatnak a hatalmat gyakorlók számára, hogy a politikai praxis de facto változtasson a struktúrán, illetve annak működésén.

⁴⁸⁰ A dualista rendszer kialakulásakor a két ország közötti intézményesített kapcsolatrendszernek rendkívül bonyolult működéséből a legtöbbet az egész rendszer számára rövid életet jósoltak. De a két világháború közötti kormányzati rendszer kiépülésekor is provizórikusnak tűnt az államfői megoldás, vagy épp az 1989 őszén született, az új rendszert generáló alkotmány preambuluma is annak ideiglenesnek szánt jellegét bizonyítja.

⁴⁸¹ A '30-as évek permanens rendszermódosító szándékai, vagy a '90-es évek második felétől kezdődő folyamatos nagyarányú változtatási szándék egyaránt ilyen jelenség.

A kormányzati rendszer 1990 utáni időszakának értékelésénél két jelenség párhuzamos megjelenését érdemes a leginkább kiemelni. A rendszer jellemző jegye ugyanis, hogy a stabilitás mellett párhuzamosan megjelenik a változékonyság is. Ez a kettősség már az alkotmányos berendezkedés alapköveinek letételénél megfigyelhető volt. Például 1990 tavaszán a stabil kormányzás megteremtése céljából magát az eredeti alkotmányos szabályozást is gyorsan, jelentékeny mértékben átalakították.

A dolgozatban a magyar kormányzati politikákat egy-egy konkrét terület oldaláról, mint a kormányon belüli intézmények, kormánytagok, belső működése, fontosabb ügykörök, vagy épp a humán szakpolitikák szeletén keresztül vizsgáltuk. Elsősorban a rendszerváltás utáni kormányok eltérő politikáinak összehasonlítására koncentráltunk, a különbségek, hasonlóságok közötti összefüggéseket elemeztük, de ezzel párhuzamosan mindezeket történelmi példákkal is összevetettük.

VIII. táblázat

Az állandóság \ átalakulás különböző mutatói a kormányzati rendszerben

Faktor	1990- 1994	1994- 1998	1998- 2002	2002- 2004	2004- 2006	2006- 2009	2009- 2010	2010
(A) Kormánystabilitás (kitöltötte a ciklusát/ nem töltötte ki) ○\●	○	○	○	●	●	●	●	○
(B) Kormányfő életkora (idősebb\ fiatalabb) ○>55>●>45>●	○○	○	●	○	●	●	●	●
(C) Miniszteri rekrutáció (pártpolitikus\pártonkívüli) Pártonkívüliek aránya: ○<20%<●<40%<●	○	○	●	●	●	●	●	●
(D) Miniszteri fluktuáció típusa (kormányon belüli pozícióváltás lehetősége\ kormányból kikerülés) ○/●	○	●	●	●	●	○	●	○
(E) Kormányfő helyettesítés (nem intézményesített/intézményesített) ○/●	○	○	○	○	○	○	○	●
(F) Nem tárcás kormánytagok száma (3-nál több) \ nem több) ○>3<=●	○	●	●	●	●	●	●	●

Faktor	1990-1994	1994-1998	1998-2002	2002-2004	2004-2006	2006-2009	2009-2010	2010
(G) Kormányzati szerkezetátalakítás mérete (kontinuitás \ diszkontinuitás a korábbi időszakkal) ○/●	○	○	●	●		●		●
(H) Kormányzati szerkezetátalakítás (jellemzően ciklus közben is \ inkább csak az új kormány felállásakor) ○/●	○	○	●	● \ ○		● \ ○		●
(I) Nem minisztériumi jogállású központi közigazgatási szervek átalakítása (kevésbé jelentős\ jelentősebb mértékű) ○/●	●	○	○	○		●		●
(J) Hatalomgyakorlás módja (konszenzusosabb\ konfliktusosabb) ○/●	○	○	●	○	●	●	○	●
(K) Kormányrendeletek mennyiségi változása (kevésbé/ jelentősebben változik) ○/●	○	○	●	●		●		n.a.
(L) Jogszabályalkotás ütemének cikluson belüli hullámozása (stabilabb/változékonnyabb) ○/●	○	○	●	●		●		n.a.
(M) Művelődéspolitikai jellegű rendeletek mennyiségi változása (kevésbé / jelentősebben változik) ○/●	○	○	●	○		●		n.a.
(N) Művelődéspolitikai rendeletek módosításainak „minőségi” változása (stabilabb/változékonnyabb) ○/●	○	○	●	●		●		n.a.
(O) Népjóléti jellegű rendeletek mennyiségi változása (kevésbé/ jelentősebben változik) ○/●	○	●	○	●		○		n.a.
(P) Népjóléti jellegű rendeletek módosításainak „minőségi” változása (stabilabb/változékonnyabb) ○/●	○	○/●	●	●		●		n.a.

Amint bizonyítottuk, a legtöbb vizsgált területen a bevett baljobb értékrendszer szerinti ideológiai jellegű összefüggésekre nem lelhetünk, a változások viszont időben szemlélve mégis egyfajta törésvonalat rajzolnak ki. A VIII. táblázat nyújt segítséget a kormányzati politikák leírására néhány jellemző attribútumuk alapján.

A táblázatban összefoglaltak természetesen a kormányzati rendszer leírásának nem egyenrangú és kizárólagos faktorai. Ezek az általános, jelentősebb kérdéseket felölelő adatok mégis jól szemléltetik, hogy a rendszerváltás során, az első szabad választásokat követően milyen mértékű volt a kormányzati rendszer tényleges változása, illetve, hogy ennek hiányában a későbbiekben bizonyos területeken időben mikor történik intézményi struktúraváltás vagy szemléletmódbeli paradigmaváltás.

Egyrészt látható, hogy szinte nincs olyan terület, ahol húsz év alatt végig folyamatosság mutatkozna, másrészt a fontosabb értékmérők esetében, mint például a kormányzati szerkezet jelentékenyebb módosulása vagy a jogalkotási tendenciák esetében a főbb törésvonal a harmadik kormányzati ciklus környékén jelenik meg. Harmadrészt pedig megállapítható, hogy a változtatások mértéke jellemzően később sem hagy alább. Tehát a fontosabb átalakulások jelentős része habár 1998 környékén indul el, de néhány területen már korábban is tapasztalhatóak változások. Az ezeket mutató jelzők természetesen nem teljesek, akár tovább bővíthetők, mindenesetre ezek közül a releváns indikátorok a korábbiakban már részletesebben be lettek mutatva.

A kabinetek stabilitását (A) tekintve leszögezhető, hogy időközi választásokra az 1990 utáni magyar demokrácia történetében még nem került sor, ennek ellenére a 2004-es akár még szociológiai szempontból is vitatható módon miniszterelnök-cserének aposztrofált „kormánycsere”, ami alkotmányjogi szempontból csak kormányváltásként volt értelmezhető, majd a 2009-es hasonló események mutatják a rendszerváltás óta folyamatosnak tűnő stabilitásban bekövetkező változást. Természetesen történeti tapasztalatok is alátámasztják azt a triviális törvényszerűséget, hogy átmeneti időszakokban, a politikai rendszer átalakulásának idején rövidebb ideig képesek csak hatalmon maradni a kormányok. Amíg például 1848-49-ben vagy a világháborúk végén, illetve az azt követő közvetlen időszakokban néhány hónapos kormányok váltogatják egymást, addig konszolidáltabb periódusokban többéves kabinetek.⁴⁸²

⁴⁸² Romsics Ignác: Másfél évszázad magyar miniszterelnökei, másfél évszázad magyar kormány politikája In: Kiss Péter (szerk. biz. eln.): Magyar Kormányprogramok 1867-2002, I. kötet 1867-1944, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2004, 11.o.

A kormányzati rendszer mélyén szunnyadó változási hajlandóságnak áttételesebb jelzője lehet a miniszterelnökök életkora (B) és a nagy átalakulásokat magukban hordozó időszakok közötti sztochasztikus kapcsolat. Ugyanis a miniszterelnökök kora a történeti vizsgálat alapján nagyjából hasonló görbét követ. Az átmeneti időszakokban inkább fiatalabb nemzedékekből, akár harmincas, negyvenes korosztályból kerülnek ki a kormányfők, amíg negyven-ötvenévesek, sőt akár a hatvanon túli politikusok jellemzően a konszolidáltabb időszakokban válnak kormányfővé.⁴⁸³ Az első két ciklus kormányfői is hatvan év körüli korukban lettek miniszterelnökök, amíg 1998-ban harmincöt, 2004-ben és 2009-ben pedig negyvenegy-negyvenkét esztendősen válhattak miniszterelnökké, igaz, hogy 2002-ben szintén közel hatvanéves kormányfőt iktattak be, de pont két évvel később fiatalabbra történő „leváltása” szimbolizálja leginkább, hogy ez a tendencia mélyebb változásokat rejt magában. A következő években beiktatott újabb miniszterelnökök szintén 50 éves kor alattiak voltak. Hasonló alakult két évtizeddel korábban is, ugyanis amíg az 1988-1990 közötti „forradalmi” időszak több területen is megszülte a rendszerváltáshoz szükséges legfontosabb intézkedéseket, sokszor többet, mint amennyit hagyott a választások utáni első kormányra, az ekkor hivatalba lépő kormányfő negyven éves volt.

A kormánytagok rekrutációját (C) tekintve szintén 1998 tekinthető cezúrának. Ugyanis habár az Antall-kormány összes tagjának nagyjából átlag ötöde pártonkívüli volt, jelentősebb tárcák élén csak kevés állt közülük, számuk is csökkenő tendenciát mutat, a Boross-kormány alatt már kb. csak hatoda. A Horn-kormány idején végig szinte mindenki pártpolitikus volt a kormányban. Ez az átpolitizáltság, amely természetesen az előző rendszer óta folyamatosan jellemezte a kormány személyi állományát, 1998-ban törik meg. Az ezt követő kormányok tagjainak átlagosan nagyjából legalább harmada „pártonkívüli\szakértő”. Az I. Orbán-kormányban a korábbiakhoz képest kiugróan magasabb ez az arány, de 2002 után például maga a miniszterelnök is pártonkívüli személy lett. 2006-10 között pedig közel 50%-ra nőtt ez az arány, amiből a II. Orbán-kormány kicsit visszavett a korábbi 30% körüli értékre, de az első két ciklushoz képest a különbségek továbbra is megmaradtak.

A kormányfő helyettesítése (E) szinte az egyetlen terület, ahol éles törés található a demokratikus berendezkedés és az azt megelőző szocialista korszak között. Amíg korábban volt állandó, önálló intézményesült miniszterelnök-helyettes, addig 1990 után a

⁴⁸³ Romsics Ignác: Másfél évszázad magyar miniszterelnökei, másfél évszázad magyar kormány politikája In: Kiss Péter (szerk. biz. eln.): Magyar Kormányprogramok 1867-2002, I. kötet 1867-1944, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2004, 11.o.

kormányzópárton belüli, illetve a koalíciós erők közötti viszonyrendszer szülte meg a kormányfő helyettesét, aki mindig valamelyik tárca vezetője, a kormánynak tehát már tagja volt. A fenti értékmérők közül itt történik legkésőbb változás, csak 2010-et követően. Az első kormányhoz köthető jelentősebb átstrukturálás még a nem miniszteri jogállású központi közigazgatási szervek (I), kiemelten az egykori országos hatáskörű szervek esetében volt tapasztalható, ami a korábbi változtatások folytatását jelentette. A szervezetrendszer teljes átalakítása nem fejeződött be, a későbbiekben pedig sokáig elmaradtak a nagy ívű reformok, amíg 2006-ban és 2010-ben nem követte két egymással ellentétes irányú, jelentékeny változássorozat. Hatásukra a minisztériumi szakmai/politikai irányítási modelljei sorra váltották egymást eltérő értékrendszereket felmutatva.

A kormányon belüli fluktuáció formájának (D) módosulása a második ciklus idejére tehető. Addig jellemző volt a kormányon belüli posztváltás, később viszont a pozícióját vesztett személy kikerült a kormányból, és nem kapott más tárcát. Az Antall-kormányban összesen hat ilyen pozíciócsere zajlott, ez szintén hasonlóságot mutat a megelőző korszakkal, hiszen korábban sem volt ismeretlen ez az eljárás. A hat váltásból öt esetében tárcát tárca nélküli posztra, illetve vice versa cseréltek. Érdekes módon a kormánytagok ilyen jellegű rekrutációja a II. Gyurcsány-kormány idején ismételten megjelent, majd a II. Orbán-kormány idején is volt több példa a kormányon belül tartásra. A nem tárcás kormánytagok számarányát (F) vizsgálva a törésvonal időben ugyanitt húzódik. A rendszerváltás utáni első kormány a megelőző kormányokkal – a korábbiakban már vázoltak alapján – ebben szintén hasonlóságot mutat, amíg a későbbi kormányok ettől mind elütnek, hiszen azoknál sokkal kevesebb tárca nélküli miniszter kinevezésére került sor.

A kormányzati struktúrák változásaival (G) a disszertáció igen részletesen foglalkozott, ezért csak annyit említenék meg, hogy az 1998-as erőteljes cezúra nem egy egyszeri változást sejtet, hanem egy folyamatos átalakítási hullám kezdetévé vált, amely változássorozat, változékonysági hajlam egyértelműen a korábbi, a rendszerváltozást megelőző korszakig is visszanyúló stabilitást bontotta meg. Szintén ugyanezt mutatja a szerkezetátalakítás cikluson belüli ideje (H). Ugyanis az első kormány során nem rögtön a megalakulással együtt hozták meg a szerkezetmódosítási döntések döntő többségét, amíg nyolc évvel később tulajdonképpen az összes jelentős változtatást közvetlenül a ciklus elején lépték meg, s csak elenyésző volt az időközi módosítás. A 2002 utáni helyzet felemás. Elsősorban a legtöbb módosítást rögtön a kormány megalakulásakor hajtották végre hasonlóan a polgári kormányhoz, de ők később is változtattak, ráadásul időközben új kormányfők alakíthattak kormányt, mindez újabb és újabb struktúraváltásokat hozott

magával. E mögött tudatosabb változtatási szándékot is feltételezhetnénk, hiszen a ciklus közbeni módosítások inkább konszolidációt, a kormányzati tapasztalatok leszűrését mutatják, a választások utáni közvetlen átalakítás pedig inkább apriori jellegű, a korábbi stabilitással sokkal tudatosabb és akár drasztikusabb szakítást jelez. Mindezek ellenére mégis inkább a kormányzati szerkezet destabilizációjához járultak hozzá a kiszámíthatatlan és egyre gyorsabban jelentkező változtatási hullámok.

Empirikusan nehezebben mérhető a hatalomgyakorlás módja (J). Ennek ellenére általában elfogadott terminológia a konszenzusorientáltság, illetve konfliktusosság szerinti felosztás alapján egyaránt fordulópontként értelmezni az 1998-as kormányváltást. Hasonlóképpen elmondható a 2004-es változásokról is, hogy konfliktusosabb politikát eredményezett a későbbiekben is. Itt is törvényszerűnek mutatkozik, hogy a konszenzusosabb jellegű hatalomgyakorlás a kiegyensúlyozottabb, stabilabb időkre jellemzőbb, amíg a konfliktusosabb politika inkább több erőteljesebb változást, átalakulást eredményezhet.

A jogszabályokkal is fentebb már részletesebben foglalkozott a disszertáció, így érintőlegesen csak annyit jegyeznénk meg, hogy a jogszabályok számának növekedése, valamint a rendeleti jogszabályalkotás (K) elburjánzása mindenképpen a politikai struktúra változásait, mélyebb átalakulásait jelezheti, amit a történeti példák is illusztráltak. Háborúk, forradalmak, gazdasági és egyéb krízisek alatt ugyanis a rendeleti jellegű kormányzás erősödik, tehát olyan időkben, amikor az állandóság, stabilitás helyett a változékonyság, az átalakulás a domináns. De a jogszabályalkotás hullámváltozásának (L) cikluson belüli egyre növekvő kilengése egyaránt a változékonyság erősödését mutatja a kiegyensúlyozottsággal, stabilitással szemben. Az igazi nagyarányú növekedések ezeken a területeken is '98 körül történnek. A két vizsgált szakpolitika területén alkotott rendeletek (M, O) ill. (VI., VII. ábra) esetében is hasonló törésvonalat fedezhetünk fel. A szociálpolitika területén hamarabb, már a második kormányzati ciklus idején, az oktatáspolitikai területen kicsit később, a harmadik ciklus során következik be a rendeletalkotási robbanás. Habár itt is már a második ciklus vége felé szintén tapasztalható emelkedés a jogszabályok területén. Ez a növekedés több helyen később sem hagy alább. A rendeletek típusait tekintve (N, P) ill. (VIII., IX., X., XI. ábra) pedig aszerint nézve, hogy milyen gyorsan, milyen arányban módosítják azokat, illetve saját maguk által hozott vagy korábban alkotott jogszabályon módosítanak-e, hasonlóan elmondható, hogy szintén hasonló időben történnek az elmozdulások, mindez itt is változást sejtet.

Az eddigiek alapján érdemes a rendszerváltozás utáni kormányzati rendszerrel kapcsolatosan a legfontosabb tapasztalatokat néhány következtetés formájában összegezni. A korábbiakban már ismertetett eredmények pár vázlatos csomópont körül szintetizálhatóak.

Összességében a sztereotip jellegű ideológiai típusú törésvonalak a legtöbb szegmensben nem jellemzőek az egyes időszakok összehasonlításakor, a komolyabb változások inkább a '90-es évek második felétől eredeztethetőek. Az 1998-as kormányváltás az első jelentékeny cezúra, habár egyes területeken már korábban, a második ciklus, illetve annak vége felé is hasonló tendenciák mutatkoztak. Ráadásul ez nem egy egyszeri aktus, hanem egy permanensen folytatódó változássorozat kezdetét jelentette. Végeredményben így megállapítható, hogy a későbbi arányokhoz mérten az 1990-es kormányváltás utáni módosítások is több területen elmaradtak egy rendszerváltáshoz képest feltételezettől. Ha nem is minden területre általánosítva, de a politikai folyamatok néhány szegmensére vonatkoztatva megemlíthető Mónus Lajosnak az első szabadon választott kormány testületi működésével kapcsolatban alkotott gondolata: „Ilyen körülmények között a Kormány működése tekintetében némi igazság talán fellelhető volt azon kritikai megjegyzésekben, amelyek a rendszerváltás hiányát emlegették.”⁴⁸⁴ Az első kormányzati ciklus esetében a kontinuitás a korábbi időszakkal is nagyobb. Ennek egyik oka lehet, hogy az első szabad választásokat közvetlenül megelőzően jelentős változások történtek, a másik pedig a későbbiekben több területen is tapasztalható folytonosságra való törekvés.

A komolyabb átalakítások mögött más nagyobb törésvonalak, eltérő ciklikusság fedezhető fel, ugyanis a hagyományos választási ciklusok, politikai filozófiák váltakozásával nem mindig egybeeső, inkább nagyobb időt átívelő korszakok váltják egymást. A korábbi időszakok példái is mutatják, hogy jelentősebb változások a kormányzati struktúra vagy a jogszabályalkotás területén például háborúk, forradalmak, politikai, gazdasági fordulópontok idején történtek. Ezek nyilván mélyebben nyugvó változékonysági hajlamot, átalakulási szándékot vagy akár instabilitást is jelezhetnek. Az 1990-es rendszerváltással elmaradó strukturális és egyéb változások későbbi megjelenései akár tudatosan, akár tudattalanul, de valós igényeknek köszönhetőek.

Végeredményben a kormányzati politikák állandóság/átalakulás dichotómiája túlmutathat a kormányzati rendszer szféráján és átgyűrűzhet az egész politikai, alkotmányos és egyéb rendszerre. A harmadik választást követően Bihari Mihály (1943-) úgy

⁴⁸⁴ Mónus Lajos: Gondolatok a kormány testületi működésének kérdéseiről. In: Magyar Közigazgatás, 1996/5.sz., 271.o.

fogalmazott, hogy „a stabilitás és a nagyfokú változékonyság, variabilitás egyidejű érvényesülését tapasztalhatjuk.”⁴⁸⁵ A magyar politikai rendszeren belül pedig nagyfokú stabilitás volt hosszú ideig tulajdonítható a választási rendszernek, a parlamenti pártok körének, az alkotmányos rendszernek és parlamenti struktúrának, a kormányformának, illetve a hatalommegosztás intézményesült rendszerének, az alkotmányjogi rendszernek és jogrendszernek, valamint a politikai vezető rétegnek. (Akár összehasonlítva a régió más országaival is.) Viszont rendkívüli nagy változást, illetve változékonyságot mutatott – többek között – a kormányzati filozófia, a kormányzati struktúra és annak működtetése, a miniszterelnökök politikai kultúrája, politikai stílusa és hatalomgyakorlási módszerei, a kormányfő hatalmi pozíciója a kormányzati rendszerben stb.⁴⁸⁶ Mindeközben az ezen megállapítások óta eltelt időszak alatt bebizonyosodott, hogy az intézményi rendszeren kívüli változásokkal szoros összefüggésben átalakult a fentebb felsorolt intézmények jelentős köre is. Elkerülhetetlennek bizonyult, hogy a változékonysággal, variabilitással jellemezhető területek mellett a korábban stabilitással bírók kimaradjanak az átalakulásokból. Így a kormányzati struktúra vagy a kormányfő hatalomgyakorlási módja és egyebek mellett a változékonyság megjelent olyan helyeken is, amelyek közvetlenül vagy közvetve kapcsolatban állnak a hosszú ideig állandónak tűnő területekkel, mint a pártstruktúra, a politikai vezető réteg, a hatalommegosztás, a kormányforma, illetve általában az alkotmányos-politikai rendszer.

Természetesen a politikai rendszer ezen részei kölcsönös hatással lehetnek egymásra és befolyásolhatják egymás működését oda-vissza. Értelmezhetjük mindezeket úgy is, hogy a már korábban bekövetkezett változások átgyűrűztek a kormányzati rendszeren túli, a politikai rendszer számos más területére, az intézményrendszer több jelentős elemére is. Ennek az átgyűrűzésnek talán egyik összekötő kapcsa a kormányzás (fél)prezidencializálódása lehet. A parlamentarizmus hanyatlása ugyanis felveti azt a kérdést, hogy nem lehetne-e alkalmazni a képviselet koncepcióját a végrehajtó hatalomra.⁴⁸⁷ „A politikai képviselet nem azt jelenti, hogy a képviselők a képviseltek helyébe lépnek fel vagy nevükben cselekszenek; a politikai képviselet a kormányzással egyenlő.”⁴⁸⁸ Várható volt, hogy ha az ún. vezérdemokrácia jelensége hosszabb távon is erősödni fog, a miniszterelnök, a kormány

⁴⁸⁵ Bihari Mihály: Politikai libikóka, avagy kormányzati váltógazdálkodás, 1990-1998. In: Kurtán-Sándor-Vass (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 1998-ról, 1999, 265.o.

⁴⁸⁶ Bihari Mihály: Politikai libikóka, avagy kormányzati váltógazdálkodás, 1990-1998. In: Kurtán-Sándor-Vass (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 1998-ról, 1999, 270.o.

⁴⁸⁷ Körösi András: Politikai képviselet a vezérdemokráciában. In: Politikatudományi Szemle, 2003/4. sz., ill. In: Körösi András: Vezér és demokrácia – Politikaelméleti tanulmányok, 2005, 5.o.

⁴⁸⁸ Uo., 21.o.

szerpe alapvetően megváltozik, akkor végképp elkerülhetetlennek látszódik a politikai rendszer alapstruktúráinak átalakulása. Függetlenül attól, hogy alkotmányos szinten milyen mértékben fogják követni a változásokat, hiszen az átalakulás jelentős része korábban sem kizárólag a jogi környezet függvénye volt.

Végeredményben a politikai rendszer fontosabb elemei akár a kormányzással összefüggő korábban bekövetkezett, másodlagos jellegű, nem intézményi változások hatására is átalakultak, illetve módosulhatnak a továbbiakban is. A változások mind a kormányzati politikák, mind a jogszabályok területén – történeti távlatból szemlélve – azt mutatják, hogy nagyobb, stabilabb időszakok közötti átmeneti periódus a rendszerváltás utáni korszak egy változóban lévő kormányzati rendszerrel. Látszólagosan tehát hiába mutatkozik stabilnak a politikai rendszer azzal, hogy nehezen buktathatóak a kormányok, ez a látszatstabilitás vezethet instabilitáshoz, a hatékonyság csökkenéséhez is. Sartori kategóriáit újragondolva úgy tűnik, hogy az általános stabilitás csak nagyon nyers mutatóként használható, hiszen a rendszer részelemeinek instabilitása felülírhatja azt.

Közel egy évtizeddel ezelőtt Kulcsár Kálmán (1928-2010) a rendszerváltás utáni folyamatokról még úgy vélekedett, hogy egy olyan, liberális alapokon álló politikai rendszer, amely kezdetben hasznosnak bizonyult, „fundamentalizmusa” miatt végül mégsem tette lehetővé a liberális demokrácia egyik legfontosabb előnyének azt, hogy immanensen benne rejlik a kétség önmagával szemben. Ugyanis ez a szkepszis kizárná a politikai rendszer és szervezetei számára a diadalmas önelégültséget és nyitottabbá tehetné a változásokra. Mivel ez a sajátosság elmosódott, a politikai rendszer szükséges strukturális változásai sem születhettek meg.⁴⁸⁹ Azóta bebizonyosodott, hogy a kormányzati rendszert és a politikai rendszer egészét is számos alapvető strukturális változás érte. Végeredményben az alkotmányos-politikai rendszer számos alapeleme is átalakult. 2010 után nem csupán a pártrendszer szerkezete módosult vagy épp a kormányzati struktúra alakult át jelentősen, hanem az új Alaptörvénnyel az alkotmányos politikai intézményrendszer több pillérét is jelentékeny átalakítások érték. De azóta is egyre újabb területeken tapasztalható szándék a változtatásra, illetve egyes intézmények működésének újraszabására. Továbbra sem látszódik ennek az átalakulási folyamatnak a biztos lezárulása. Miközben a legtöbb területen a demokratikus politikai intézményrendszerek, a hatalomgyakorlás alapja is – több más európai, régióbeli országhoz hasonlóan – újraformálódnak.

⁴⁸⁹ Kulcsár Kálmán: Az új politikai rendszer és a magyar valóság. In: Politikatudományi Szemle, 2004/4.sz., 120.o.

A kérdés már csak az, hogy mindez egy nagyobb átalakulási folyamatnak vagy magának a rendszerváltozásnak az elhúzódását jelzi, valamint ki fog-e alakulni egy újabb, stabilabb időszak, vagy a rendszer számos elemére továbbra is jellemző marad a változékonyság, a rendszer egyes mutatóinak az instabilitása, azok hektikus változásai. Több területen már hosszabb távon is érződő rapszodikusság, az ellentétes irányú váltások permanens jellege nyilván további bizonytalanságot idézhet elő, ami akár az egész politikai rendszer alapjainak diszfunkcióit jelezheti.

Irodalomjegyzék

Hivatkozott irodalom

Monográfiák, tanulmánykötetek

ACZÉL Tamás – **MÉRAY** Tibor: Tisztító vihar: adalékok egy korszak történetéhez, Noran, Budapest, 2006.

ARISZTOTELÉSZ: Politika, Gondolat Könyvkiadó, Budapest, 1984.

ÁDER János: Hatalmi ágak megosztása. In: Alkotmányjogi füzetek: A hatalmi ágak megosztása, 1989.

ÁGH Attila: A Medgyessy-kormány első éve. In: **KURTÁN** Sándor – **SÁNDOR** László – **VASS** László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2002-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja, Budapest, 2003.

BERÉNYI Sándor: A kormányzati döntés előkészítésének intézményi rendszere, különös tekintettel a kormányzati konzultatív mechanizmusra. In: **FICZERE** Lajos (szerk.): Tanulmányok a kormány döntési rendszeréről, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994.

BIHARI Mihály: Politikai libikóka, avagy kormányzati váltógazdálkodás, 1990-1998. In: **KURTÁN** Sándor – **SÁNDOR** Péter – **VASS** László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 1998-ról. Demokrácia Kutatások Magyar Központja, Budapest, 1999.

BIHARI Mihály – **POKOL** Béla: Politológia, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1992.

BLONDEL, Jean: Comparative Government: an Introduction, Harvester Wheatsheaf, New York, 1995.

BLONDEL, Jean – **MÜLLER-ROMMEL**, Ferdinand: Governing Together, St. Martin Press, New York, 1993.

BORECZKY Beatrix (főszerk.): A magyar állam szervei 1950-1970. Központi szervek, Magyar Országos Levéltár, Budapest, 1993.

BOROS Zsuzsanna: Parlamenti viták a Horthy-korban. 1. kötet, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2006.

BÖLÖNY József – **HUBAY** László: Magyarország kormányai 1848-2004, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2004.

CONCHA Győző: Politika, Grill Károly Könyvkiadó, 1905.

CURTIS, Michael (szerk.): Introduction to Comparative Government, 1985.

- CSIZMADIA** Andor: A kormányzás egyes kérdései a felszabadulás előtt, Főirány Programirodája, Budapest, 1983.
- DUDÁS** Ferenc – **HAZAFI** Zoltán: Közigazgatási Almanach (A magyar közigazgatási szervek rendszere), Novorg, Budapest, 1996.
- DUNAY** Pál: A kormány felelősségének alkotmányjogi és politikai alapjai az európai szocialista országokban, ELTE- Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 1988.
- DUVERGER**, Maurice: Állam és kormányzat. A kormányzat felépítése. In: **TAKÁCS** Péter (szerk.): Államtan, Szent István Társulat, Budapest, 2003.
- FICZERE** Lajos: A miniszterek kormányzati kapcsolatrendszere és a miniszteri irányítása eszközei, Államigazgatási Szervezési Intézet, Budapest, 1987.
- FICZERE** Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog. Általános rész, Osiris Kiadó, Budapest, 2000.
- FICZERE** Lajos (szerk.): Tanulmányok a kormány döntési rendszeréről, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994.
- F. KISS** Erzsébet: Az 1848 – 1849-es magyar minisztériumok, Akadémia Kiadó, Budapest, 1987.
- FRICZ** Tamás: Az Orbán-kormány, a rendszerváltás stabilizálásának kísérlete. Az első két év (1998-2000). In: **KURTÁN** Sándor – **SÁNDOR** Péter – **VASS** László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2000-ről. Demokrácia Kutatások Magyar Központja, Budapest, 2001.
- FÜLÖP** Gyula – **CSENYI** Ákos: A végrehajtó hatalom és a helyi- területi önkormányzatok alkotmányos szabályozása, BKÁE Államigazgatási Kar, Budapest, 2002.
- GALLAI** Sándor – **LÁNCZI** Tamás: Hatalom vagy kormányzás? A „politikai kormányzás” mítosza és valósága. In: **G. FODOR** Gábor – **STUMPF** István: Végjáték. A 2. Gyurcsány-kormány második éve, Századvég Kiadó, Budapest, 2008.
- GERGELY** Jenő (szerk.): Gömbös Gyula hatalomra kerülése és kormányzása 1932-1936. Antal István sajtófőnök emlékiratai, Budapest, Palatinus, 2004.
- GULYÁS** Gyula – **JENEI** György: Összehasonlító közpolitika, Aula Kiadó, Budapest, 2002.
- G. VASS** István (szerk.): Tildy Zoltán kormányának minisztertanácsi jegyzőkönyvei. 1945. november 15.-1946. február 4. Magyar Országos Levéltár, Budapest, 2005.
- HEIMAN** Jenő: A ministerek közjogi állása és felelőssége Magyarországon, Kilián Frigyes Utóda M. Kir. Egyetemi Könyvkereskedő, Budapest, 1906.
- HENESSY**, Peter: Cabinet, Basil Blackwell, 1986.

- HESSE**, Joachim Jens – **ELLWEIN**, Thomas: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Westdeutscher Verlag, 1992.
- HOLLÓ** András: A kormányzati munka alapkérdései – miniszteri nézőpontból, Államigazgatási Szervezési Intézet, Budapest, 1987.
- HOLLÓ** András: Elmélettörténeti alapvetés, avagy az igazságos kormányzás eszméje. In: Alkotmányjogi füzetek: A hatalmi ágak megosztása, 1989.
- IZMINDI** Richárd: Provizórikus válságkormányzás vagy permanens kormányzásválság? In: **G. FODOR** Gábor, **STUMPF** István (szerk.): (V)álságkormányzás, Századvég, Budapest, 2009.
- JENEI** György: Bevezetés a társadalompolitikába, Aula Kiadó, Budapest, 2008.
- KOZÁRI** Monika: Tisza Kálmán és kormányzati rendszere, Napvilág Kiadó, Budapest, 2003.
- KÖRÖSÉNYI** András: Képviselő és kormányzás. Megjegyzések Hannah Pitkin képviselő-felfogásához. In: **UŐ**: Vezér és demokrácia. Politikaelméleti tanulmányok, L'Harmattan, 2005.
- KÖRÖSÉNYI** András: Politikai képviselő a vezérdemokráciában. In: **UŐ**: Vezér és demokrácia – Politikaelméleti tanulmányok, L'Harmattan, 2005.
- KÖRÖSÉNYI** András – **TÖRÖK** Gábor – **TÓTH** Csaba: A magyar politikai rendszer, Osiris Kiadó, Budapest, 2005.
- KUKORELLI** István (szerk.): Alkotmánytan, Osiris Kiadó, Budapest, 1998.
- KUKORELLI** István: Az alkotmányozás évtizede, Korona Kiadó, Budapest, 1995.
- LAMM** Vanda – **PESCHKA** Vilmos (főszerk.): Jogi Lexikon, KJK-Kerszöv, Budapest, 1999.
- LOCKE**, John: Második értekezés a polgári kormányzatról, Polis Könyvkiadó, Kolozsvár, 1999.
- LŐRINCZ** Lajos: A kormányzás rendszerének és módszereinek változásai néhány országban. In: **MAGYARY** Zoltán: A magyar közigazgatás racionalizálása, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1930.
- MAGYARY** Zoltán: A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból, Budapest Székesfőváros Nyomdája, Budapest, 1936.
- MÁRTONFFY** Károly: A magyar közigazgatás megújulása, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1940.
- MEZNERICS** Iván: A magyar közigazgatás szervei, 1867-1937, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1937.

- MÉNY, Yves – KNAPP, Andrew:** Government and Politics in Western Europe; Britain, France, Italy, Germany, Oxford University Press, Oxford, 1998.
- MILL, John Stuart:** A képviseleti kormány, Pest, Emich Gusztáv nyomdája, 1867.
- M. KISS József – VIDA István (szerk.):** Magyarországi pártprogramok 1988-1990, ELTE-Eötvös Kiadó, Budapest, 2005.
- MOLNÁR Miklós:** A kormányzati döntéshozatal néhány kérdése, különös tekintettel a normatív döntéshozatal problémáira. In: **FICZERE Lajos (szerk.):** Tanulmányok a kormány döntési rendszeréről, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994.
- MÜLLER György:** Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon. Antalltól Gyurcsányig, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008.
- PACZOLAY Péter – SZABÓ Máté:** Egyetemes politikai gondolkodás története, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1993.
- PERNTHALER, Peter:** Az állam szervezete. In: **TAKÁCS Péter (szerk.):** Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből, Szent István Társulat, Budapest, 2003.
- PESTI Sándor:** A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon. In: **UÓ: Állam és valóság. Közpolitikai tanulmányok,** Rejtjel Kiadó, Budapest, 2008.
- PETRÉTEI József – TILK Péter – VERESS Emőd:** A kormányzati rendszerekről. In: **CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.):** Európai kormányformák rendszertana, HVG-ORAC, Budapest, 2007.
- POKOL Béla:** Bírói hatalom, Századvég Kiadó, Budapest, 2003.
- POLNER Ödön:** A végrehajtó hatalom a magyar alkotmányban, Budapest, 1893.
- ROMSICS Ignác:** Magyarország története a XX. században, Osiris, Budapest, 2010.
- ROMSICS Ignác:** Másfél évszázad magyar miniszterelnökei, másfél évszázad magyar kormány politikája In: **KISS Péter (szerk. biz. eln.):** Magyar Kormányprogramok 1867-2002, I. kötet 1867-1944, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2004.
- SARTORI, Giovanni:** Összehasonlító alkotmánymérnökség. A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei, Akadémia Kiadó, Budapest, 2003.
- SÁRI János:** A hatalommegosztás, Osiris Kiadó, Budapest, 1995.
- SÁRI János:** Hatalmi ágak megosztása In: Alkotmányjogi füzetek: A hatalmi ágak megosztása, 1989.
- SÁRKÖZY Tamás:** Az Orbán-kormány szervezeti felépítése. In: **KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.):** Magyarország politikai évkönyve 1998-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja, Budapest, 1999.

SOMOGYVÁRI István (szerk.): Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai 1994-1998, I. kötet, Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda, 1998.

STUMPF István: Kormányzást váltás 1998-ban. In: **KURTÁN** Sándor-**SÁNDOR** Péter-**VASS** László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 1998-ról, Demokrácia Kutatások Magyar Központja, Budapest, 1999.

SZILVÁSY György: A közigazgatás a negyedik ciklus után. In: **KURTÁN** Sándor – **SÁNDOR** Péter – **VASS** László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2002-ről, Demokrácia Kutatások Magyar Központja, Budapest, 2003.

SZILVÁSY György: A közigazgatás szakmai vezetése 1988-1998. In: **KURTÁN** Sándor – **SÁNDOR** Péter – **VASS** László (szerk.): Magyarország évtizedkönyve 1988-1998. I. kötet, Demokrácia Kutatások Magyar Központja, Budapest, 1999.

SZOBOSZLAI György: Alkotmányos rend és a kormányzás. In: A demokrácia intézményrendszere Magyarországon, Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1997.

TAKÁCS Péter (szerk.): Államtan, Szent István Társulat, Budapest, 2003.

TÉRFY Gyula (jegyzetekkel ellátta): Magyar Törvénytár. 1917. évi törvénycikkek, Budapest, Franklin Társulat, 1918.

THOMAS, Graham P.: Prime Minister and the Cabinet Today, Manchester University Press, Manchester, 1998.

VINCENTI Gusztáv, Dr. – **GÁL** László, Dr. (jegyzetekkel ellátta): 1948. évi törvénycikkek, Franklin Társulat, Budapest, 1948.

Folyóiratok

ÁDÁM Antal: A Minisztertanács jogállása és főbb feladatai a módosított alkotmány alapján. In: Jogtudományi Közlöny, 1972/12.sz.

BALÁZS István: Az állam változó szerepkörének hatása a közigazgatási intézményekre. In: Magyar Közigazgatás, 1992/5.sz.

BALÁZS István: Központi közigazgatás különös hatáskörű szerveinek szabályozási koncepciója. In: Magyar Közigazgatás, 2004/9.sz.

BALOGH Sándor – **SZABÓ** Éva: Koalíció és politikai érdekegyeztetés (A pártközi értekezlet). In: Múltunk, 1994/6.sz.

BÁRTFAI Zsolt: Néhány gondolat a jogforrási rendszer egyes kérdéseiről. In: Magyar Közigazgatás, 1997/5.sz.

BENDE-SZABÓ Gábor: Gondolatok a nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szervek jogállásáról. In: Magyar Közigazgatás, 2001/4.sz.

- FEHÉR Zoltán:** A kormányzás háttérintézményei. Amerikai és európai példák – I. rész. In: Politikatudományi Szemle, 2002/3-4.sz.
- FEHÉR Zoltán:** A kormányzás háttérintézményei. A Miniszterelnöki Hivatal 1990-2003 – II. rész. In: Politikatudományi Szemle, 2003/1.sz.
- FICZERE Lajos:** A minisztériumi feladat- és hatáskörök, valamint a háttérintézmények. In: Magyar Közigazgatás, 2000/8.sz.
- GAJDUSCHEK György:** Governance, policy networks – informális politikai szereplők a döntéshozatalban. In: Politikatudományi Szemle, 2009/2.sz.
- KAJÁRI Erzsébet:** Három szigorúan titkos irat a Belügyminisztérium szervezeti változásairól. In: Társadalmi Szemle, 1998/4.sz.
- KOZMA Ferenc:** Eredmények és gondok a gyermek- és ifjúságvédelemben. In: Magyar Közigazgatás, 1991/2.sz.
- KŐBEL Szilvia:** Az Állami Egyházügyi Hivatal működése az '50-es években (1951-1959). In: Magyar Közigazgatás, 2000/8.sz.
- KŐBEL Szilvia:** Az Állami Egyházügyi Hivatal működése az újjászervezéstől a megszűnésig (1959-1989). In: Magyar Közigazgatás, 2001/10.sz.
- KÖRÖSÉNYI András:** Mozgékony patthelyzet. In: Politikatudományi Szemle, 2006/1.sz.
- KÖRÖSÉNYI András:** Politikai képviselő a vezérdemokráciában. In: Politikatudományi Szemle, 2003/4.sz., ill. In: **UŐ:** Vezér és demokrácia – Politikaelméleti tanulmányok, L'Harmattan, 2005.
- KULCSÁR Kálmán:** Az új politikai rendszer és a magyar valóság. In: Politikatudományi Szemle, 2004/4.sz.
- LŐRINCZ Lajos:** A kormányzat rendszerének változásai a szocialista országokban. In: Jogtudományi Közlöny, 1983/5.sz.
- MOLNÁR István:** A testnevelés és a sport az államigazgatásban, tekintettel a közigazgatási új rendszerre való áttérésre. In: Magyar Közigazgatás, 1990/11.sz.
- MÓNUS Lajos:** A miniszter és a minisztérium feladat- és hatáskörének elhatárolása. In: Magyar Közigazgatás, 1995/1.sz.
- MÓNUS Lajos:** Gondolatok a kormány testületi működésének kérdéseiről. In: Magyar Közigazgatás, 1996/5.sz.
- MÜLLER György:** A kormányzati struktúra változásai 1987-1991. In: Magyar Közigazgatás, 1991/12.sz.
- MÜLLER György:** A kormány felépítése, a kormányfő jogállása és a miniszterek helyzete (1990-2002). In: Magyar Közigazgatás, 2002/6.sz.

MÜLLER György: A kormány felépítése, a kormányfő jogállása és a miniszterek helyzete (1990-2002) In: Magyar Közigazgatás, 2002/6.sz.

NAGY Tamás: A sport mint közpolitika, avagy miből űznek sportot politikusaink. In: Politikatudományi Szemle, 2000/3-4. sz.

PESTI Sándor: Mérhető-e a kormányzati teljesítmény? In: Politikatudományi Szemle, 2004/1-2.sz.

SÁRI János: Bizottságok a kormányzati tevékenység s az államigazgatás legfelső irányításának szintjén. In: Jogtudományi Közlöny, 1980/8.sz.

SÁRKÖZY Tamás: Gondolattöredékek a kormányzás modernizálásáról. In: Magyar Közigazgatás, 2006/3-4.sz.

SIVÁK József: Helybenjárás vagy lépésváltás? In: Magyar Közigazgatás, 2005/1.sz.

SZAMEL Lajos: A magyar közigazgatás szervezetének átalakulása (1945-49). In: Magyar Közigazgatás, 1996/1.sz.

TORMA András: Közigazgatási struktúraváltás Magyarországon. In: Magyar Közigazgatás, 2004/12.sz.

TÓTH Zoltán: Akarjuk-e és képesek vagyunk-e a közigazgatás reformjára. In: Magyar Közigazgatás, 2003/7.sz.

VADÁL Ildikó: A központi közigazgatás korszerűsítésének esélyei: A nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szervek racionalizálásának lehetőségei. In: Magyar Közigazgatás, 2000/12.sz.

VADÁL Ildikó: Az országos hatáskörű szervekről -elfogulatlanul (I.) In: Magyar Közigazgatás, 1995/12.sz.

VEREBÉLYI Imre: A kormányzás és a közigazgatás reformjának tervezete. In: Magyar Közigazgatás, 1996/4.sz.

VEREBÉLYI Imre: A nem minisztériumi jogállású központi közigazgatási szervek reformja. In: Magyar Közigazgatás, 1997/12.sz.

VEREBÉLYI Imre: Megbízható és sikeres közigazgatással a jó kormányzásért. In: Magyar Közigazgatás, 2002/6.sz.

Internetes források, cikkek

ANGYAL Ágnes: Az eddigi legerősebb kormánykabinetet hozták létre, FigyelőNet {online}, http://www.fn.hu/belfold/20070710/eddigi_legerosebb_kormanykabinetet_hoztak/, 2007.07.10. Letöltés ideje: 2010.04.15.

ANGYAL Ágnes: Nem csúcsmínisztériumok lesznek, FigyelőNet {online}, http://www.fn.hu/belfold/20100429/nem_csucsminiszteriumok_lesznek/, 2010.04.29. Letöltés ideje: 2010.09.22.

BIBÓ István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. Akadémiai székfoglaló, 1947. január, <http://mek.niif.hu/02000/02043/html/290.html>. Letöltés ideje: 2009.05.10.

BÓDIG Mátyás – **PAKSI** Máté – **PÉTERI** Zoltán – **RIGÓ** Anett – **SZABÓ** Miklós – **SZIGETI** Péter – **TAKÁCS** Péter – **TATTAY** Szilárd: Államtan. Az állam általános elmélete http://www.ajk.elte.hu/HallgatoiInformaciok/TanszettekHirei/AllamEsJogelmelet/Allamtan%20TK/1_Kotet/I_II_IV%20fejezet.pdf. Letöltés ideje: 2010.02.15.

CSÍK Rita: Bajnai már átírta a kormányzás struktúráját, Népszava {online}, <http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=78057>, 2009.04.16. Letöltés ideje: 2010.04.15.

DUNA TELEVÍZIÓ: Sárközy: a magyar gazdaság ekkora közszférát nem tud eltartani, Világgazdaság{online}, <http://www.vilaggazdasag.hu/gazdasag/gazdasagpolitika/sarkozy-a-magyar-gazdasag-ekkora-kozszerat-nem-tud-eltartani-323622>, 2010.08.03. Letöltés ideje: 2010.09.22.

ELLENZÉKI KÖR hirdetménye, Pest, 1848. március 16.

GONDOLA.HU {online}: „Villámhárító szerepben” – kabinetfőnökök egymás közt, http://www.gondola.hu/cikkek/41780-__8222%3BVillamharito_szerpben__8221%3B__8211%3B_kabinetfonokok_egymas.html, 2005.04.28. Letöltés ideje: 2010.02.15.)

HAJNAL György: Adminisztratív politika a 2000-es évtizedben: Az ügynökség típusú államigazgatási szervek strukturális dinamikája 2002 és 2009 között, http://www.kozigkut.hu/doc/hajnal_10nov.pdf. Letöltés ideje: 2010.12.20.

KARDOS László: Szeta. In: Beszélő 1998/11.sz., <http://beszelo.c3.hu/98/11/12szeta.htm>. Letöltés ideje: 2007.03.11.

LAKATOS Géza: Ahogyan én láttam (Visszaemlékezések), München, Aurora Könyvek, 1981. (Elektronikus formában: www.wildboar.net/multilingual/easterneuropean/hungarian/irodalom/konyvek/ahogyanenlatam/11.html#23. Letöltés ideje: 2009.10.24.)

MAGYAR KÖZTÁRSASÁG KÖLTSÉGVETÉSI TANÁCSÁNAK Szervezeti és Működési Szabályzata, <http://www.mkkt.hu/download/000/020/szmsz.pdf>. Letöltés ideje: 2010.04.16.

MAGYAR SZOCIALISTA PÁRT – SZABAD DEMOKRATÁK SZÖVETSÉGE - MAGYAR LIBERÁLIS PÁRT: Koalíciós megállapodás a Magyar Szocialista Párt és a Szabad

Demokraták Szövetsége – Magyar Liberális Párt között,
http://www.miniszterelnok.hu/domain2/files/modules/module25/fileok/Koalicios_megallapodas.doc., Budapest, 2006.05.29. Letöltés ideje: 2010.03.15.

MÜLLER György: Kormányzati viszonyainkról az új alkotmánykommentár „A Kormány” című fejezete kapcsán, <http://jesz.ajk.elte.hu/muller41.html>. Letöltés ideje: 2010. 05. 29.

PÉTERFALVI Attila: A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal ellenőrzési tevékenységének nyilvánosságával kapcsolatos adatvédelmi biztosi ajánlás (Ügyszám: 2302/H/2005.) Budapest, 2005. december 22., http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=aktualis/ajanlasok&dok=2302_H_2005. Letöltés ideje: 2010.05.29.

SZOCIÁLIS ÉS MUNKAÜGYI MINISZTERIUM: Az állam ifjúsági szerepvállalása, <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=1084>. Letöltés ideje: 2010.05.27.

Jogszabályok

1848. évi III. törvénycikk független magyar felelős ministerium alakításáról

1867. évi VII. törvénycikk az 1847/8:III. tc. azon intézkedéseinek, melyek a nádor mint királyi helytartó jogkörére vonatkoznak, módosításáról és a nádorválasztás elhalasztásáról

1868. évi XXX. törvénycikk a Magyarország, s Horvát-, Szlavon és Dalmátországok közt fenforgott közjogi kérdések kiegyenlítése iránt létrejött egyezmény becikkelyezéséről

1917. évi XI. törvénycikk a magyar felelős miniszterek számának ideiglenes felemeléséről

1920. évi I. törvénycikk az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről

11000/1945. M.E. számú rendelet a kormány kiegészítése tárgyában

1945. évi XI. törvénycikk az államhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről

1948. évi I. törvény a tájékoztatásügyi miniszteri állás megszüntetéséről

1949. évi XVI. törvény Népgazdasági Tanács létesítéséről

1949. évi XX. törvény A Magyar Népköztársaság Alkotmánya

1950. évi IV. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmányának módosításáról

1951. évi 6. tvr. a miniszterhelyettesekről (01.27.)

1956. évi 24. tvr. a miniszterhelyettesek kinevezéséről (11.20.)

1968. évi 5. tvr. az államtitkári tisztségről (02.25.)

1972. évi I. törvény az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről

1973. évi III. törvény a Magyar Népköztársaság Minisztertanácsa tagjainak és az államtitkároknak jogállásáról és felelősségéről

9/1985-1990. sz. OGY határozat az Országgyűlés ügyrendjéről

1987. évi XI. törvény a jogalkotásról

19/1988. (IV. 1.) MT. rendelet a Minisztertanács Hivataláról

60/1988. (VII. 22.) MT. rendelet Pozsgay Imre államminiszter feladatáról és hatásköréről

2/1989. (I. 1.) MT rendelet Nyers Rezső államminiszter feladatáról és hatásköréről

1989. évi VIII. törvény az Alkotmány módosításáról

1989. évi IX. törvény a Magyar Népköztársaság Minisztertanácsa tagjainak és az államtitkároknak jogállásáról és felelősségéről szóló 1973. évi III. törvény módosításáról

1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról

1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról

1/1990. (VIII. 28.) ME rendelet a miniszterelnök és a miniszterek helyettesítése rendjének átmeneti szabályozásáról

31/1990. (XII. 18.) AB határozat

1001/1990. (VII. 5.) Korm. határozat a Kormány kabinetjeiről

1990. évi XVI. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról

1990. évi XXX. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról

1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról

1/1991. (II. 16.) ME rendelet a miniszterelnök és a miniszterek helyettesítése rendjének átmeneti szabályozásáról szóló 1/1990. (VIII.28.) ME rendelet módosításáról

1025/1991. (VI. 15.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről

1991. évi LXXXIV. törvény a társadalombiztosítás önkormányzati igazgatásáról

1/1992. (I. 8.) ME rendelet a miniszterelnök és a miniszterek helyettesítése rendjének átmeneti szabályozásáról szóló 1/1990. (VIII. 28.) ME rendelet módosításáról

2/1992. (I. 24.) ME rendelet a miniszterelnök és miniszterek helyettesítése rendjének átmeneti szabályozásáról szóló 1/1990. (VIII. 28.) ME rendelet módosításáról

4/1992. (VII. 29.) ME rendelet a miniszterelnök és a miniszterek helyettesítési rendjéről

8/1992. (I. 30.) AB határozat

1026/1992. (V.12.) Korm. határozat a közigazgatás korszerűsítési programjáról

1/1993. (III. 3.) ME rendelet a miniszterelnök és a miniszterek helyettesítési rendjéről szóló 4/1992. (VII. 29.) ME rendelet módosításáról

2/1993. (MüK. 3.) MüM utasítás a Munkaügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról

3/1993. (XII. 22.) ME rendelet a miniszterelnök és a miniszterek helyettesítési rendjéről
szóló 4/1992. (VII. 29.) ME rendelet módosításáról
12/1993. (I. 19.) Korm. rendelet a Központi Számvevőseni Hivatalok létrehozásáról és feladatairól
1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól
1/1994. (VII. 21.) ME rendelet a miniszterelnök helyettesítéséről
4/1994. (NK. 8.) NM utasítás a Népjóléti Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról
1069/1994. (VII. 29.) Korm. határozat a kormány kabinetjeiről
1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről
1/1996. (III. 5.) ME rendelet a miniszterelnök és a miniszterek helyettesítési rendjéről
1996. évi I. törvény a rádiózásról és televíziózásról
1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat a közigazgatás reformjáról
1/1997. (IX. 10.) ME rendelet a miniszterelnök és a miniszterek helyettesítési rendjéről
3/1997. (NK. 6.) NM utasítás a Népjóléti Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról
1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról
1997. évi LXXIX. törvény a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről
1/1998. (VII. 10.) ME rendelet a miniszterelnök és a miniszterek helyettesítési rendjéről
1/1998. (MúK. 7.) MKM utasítás a Művelődési és Közoktatási Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról
1/1998. sz. SzCsM utasítás a Szociális és Családügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról
1108/1998. (VIII. 13.) Korm. határozat a Kormány kabinetjeiről
1998. évi XXXVI. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról
1998. évi XXXIX. törvény a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak és a társadalombiztosítás szerveinek állami felügyeletéről
4/2000. (IK 5.) IM utasítás az Igazságügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról
9/2000. (BK. 8.) BM utasítás a Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatának kiadásáról
1/2001. (I. 15.) EüM utasítás az Egészségügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról

3/2001. (XI. 17.) ME rendelet a miniszterelnök és a miniszterek helyettesítési rendjéről szóló 1/1998. (VII. 10.) ME rendelet módosításáról

190/2001. (X. 18.) Korm. rendelet a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal létrehozásáról

1/2002. (VI. 5.) ME rendelet a miniszterelnök és a miniszterek helyettesítési rendjéről

2002. évi XI. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról

1/2003. (VII. 15.) ME rendelet a miniszterelnök és a miniszterek helyettesítési rendjéről szóló 1/2002. (VI. 5.) ME rendelet módosításáról

1/2004. (I. 23.) GKM utasítás a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról

1/2004. (VIII. 27.) ME rendelet a miniszterelnök és a miniszterek helyettesítési rendjéről szóló 1/2002. (VI. 5.) ME rendelet módosításáról

1/2004. (EüK. 5.) ESzCsM utasítás az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium szervezeti és működési szabályzatának módosításáról

1/2004. (MüK. 3.) FMM utasítás a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatának kiadásáról

2/2004. (X. 4.) ME rendelet a miniszterelnök és a miniszterek helyettesítési rendjéről

2/2004. (KK. 5.) NKÖM utasítás a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma Szervezeti és Működési Szabályzatáról

4/2004. (IHK 21.) IHM utasítás az Informatikai és Hírközlési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról

6/2004. (EüK. 20.) ESzCsM utasítás az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium szervezeti és működési szabályzatáról

9/2004. (VI. 30.) GKM utasítás a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról

10/2004. (IK 12.) IM utasítás az Igazságügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról

13/2004. (MüK. 11.) FMM utasítás a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatának kiadásáról

32/2004. (BK. 21.) BM utasítás a Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatának módosításáról

65/2004. (X. 12.) ME határozat a Miniszterelnöki Hivatal politikai államtitkárainak feladatköréről

334/2004. (XII. 15.) Korm. rendelet az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter feladat- és hatásköréről

356/2004. (XII. 23.) Korm. rendelet az Európai Ügyek Hivataláról

2004. évi XXX. törvény [...] az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló szerződés kihirdetéséről

1/2005. (EüK. 4.) EüM utasítás az Egészségügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról

52/2005. (VII. 21.) ME határozat a Határon Túli Magyarok Hivatala elnökének felmentéséről

1022/2005. (III. 10.) Korm. határozat a Kormány kabinetjeiről szóló 1107/2002. (VI. 18.) Korm. határozat módosításáról

2005. évi XIII. törvény a Nemzeti Sporthivatal felügyeletének változásával összefüggésben szükséges törvénymódosításokról

1/2006. (VI. 9.) ME rendelet a miniszterelnök helyettesítéséről

2/2006. (VI. 22.) ME rendelet az államreform előkészítő munkáinak operatív irányításáért felelős kormánybiztos szervezeten irányító jogköréről

3/2006. (VI. 22.) ME rendelet a fejlesztéspolitikáért felelős kormánybiztos szervezeten irányító jogköréről

3/2006. (MK. 94.) SzMM utasítás, SzMM utasítás a Szociális és Munkaügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatának kiadásáról

7/2006. (MK. 94.) OKM utasítás az Oktatási és Kulturális Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzata

130/2006. (VI. 15.) Korm. rendelet a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségről

160/2006. (VII. 28.) Korm. rendelet a Miniszterelnöki Hivatalról, valamint a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszterfeladat- és hatásköréről

166/2006. (VII. 28.) Korm. rendelet a külügyminiszter feladat- és hatásköréről

170/2006. (VII. 28.) Korm. rendelet a szociális és munkaügyi miniszter feladat- és hatásköréről

312/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról

1061/2006. (VI. 15.) Korm. határozat az államreform előkészítésével és megvalósításával összefüggő egyes szervezeti és személyi kérdésekről

1062/2006. (VI. 15.) Korm. határozat a fejlesztéspolitikáért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól

1065/2006. (VI. 29.) Korm. határozat a fejlesztéspolitika megvalósításával összefüggő egyes szervezeti kérdésekről

1068/2006. (VII. 13.) Korm. határozat a Kormány kabinetjeiről

1073/2006. (VII. 26.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjének módosításáról

2117/2006. (VI. 30.) Korm. határozat a Miniszterelnöki Hivatalban, a minisztériumokban, az igazgatási és az igazgatás jellegű tevékenységet ellátó központi költségvetési szerveknél foglalkoztatottak létszámáról

2006. évi LV. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról

2006. évi LIV. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról

2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról

2006. évi CIX. törvény a kormányzati szervezetalakítással összefüggő törvényt módosításokról

3/2007. (VI. 28.) ME rendelet a miniszterelnök helyettesítéséről

1044/2007. (VII. 1.) Korm. határozat a Kormánykabinettről

1045/2007. (VII. 1.) Korm. határozat a Kormány kabinetjeiről szóló 1068/2006. (VII. 13.) Korm. határozat módosításáról

1059/2007. (VII. 26.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat módosításáról

1074/2007. (X. 1.) Korm. határozat az „Új rend és szabadság” programért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól

1097/2007. (XII. 11.) Korm. határozat a Kormánykabinettről szóló 1044/2007. (VII. 1.) Korm. határozat módosításáról

2007. évi CXXXV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről

2007. évi CXLV. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény módosításáról

8/2008. (VII. 16.) ME rendelet a miniszterelnök eseti helyettesítéséről

20/2008. (MüK. 12.) SzMM utasítás a Szociális és Munkaügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatának kiadásáról

1006/2008. (II. 19.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat módosításáról

1029/2008. (V. 14.) Korm. határozat a Kormány kabinetjeiről szóló 1068/2006. (VII. 13.) Korm. határozat és a Kormánykabinettről szóló 1044/2007. (VII. 1.) Korm. határozat módosításáról

1041/2008. (VI. 27.) Korm. határozat a Kormány kabinetjeiről szóló 1068/2006. (VII. 13.) Korm. határozat módosításáról

2067/2008. (V. 31.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2006. évi LV. törvény módosításáról szóló 2008. évi XX. törvény 2. §-ából eredő egyes feladatok végrehajtásáról

2071/2008. (VI. 6.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2006. évi LV. törvény módosításáról szóló 2008. évi XX. törvény 2. §-ából eredő egyes feladatok végrehajtásáról

2099/2008. (VII. 24.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2006. évi LV. törvény módosításáról szóló 2008. évi XX. törvény 2. §-ából eredő egyes feladatok végrehajtásáról

2008. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2006. évi LV. törvény módosításáról

2008. évi LXXV. törvény a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről

1/2009. (IV. 6.) ME rendelet a miniszterelnök helyettesítéséről

4/2009. (IV. 28.) ME rendelet a miniszterelnök helyettesítéséről

6/2009. (VII. 24.) ME rendelet a miniszterelnök eseti helyettesítéséről

9/2009. (VII. 10.) IRM utasítás az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról

10/2009. (IX. 25.) IRM utasítás az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 9/2009. (VII. 10.) IRM utasítás módosításáról

44/2009. (VII. 10.) ME határozat a minisztériumok, a Miniszterelnöki Hivatal és a Kormányhivatalok besorolásáról

1047/2009. (IV. 13.) Korm. határozat a Kormány kabinetjeiről

2009. évi XXXVI. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény módosításáról

6/2010. (III. 10.) EüM utasítása az Egészségügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 5/2008. (HÉ 44.) EüM utasítás módosításáról

7/2010. (IX. 2.) BM utasítás a Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról

212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről

1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről

1191/2010. (IX. 14.) Korm. határozat a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakítását megalapozó intézkedésekről

2010. évi XLII. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról

2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról

Gyermek-, Ifjúsági és Sportminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzata, Ifjúsági és Sport Értesítő, 2004/8. sz.

Törvények és törvényerejű rendeletek 1949, Minisztertanács Elnökének Hivatala, Budapest, 1950.

Egyéb felhasznált források

BAROSS Endre (főszerk.): Magyarország közhivatalainak cím- és adattára 1942 Közhivatalaink cím- és adattára Kiadóhivatala, Budapest, 1942.

BORECZKY Beatrix (főszerk.): A magyar állam szervei 1944-1950, 1-2 kötet, Közgazdaság és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1985.

MAGYAR KÖZTÁRSASÁG KÖLTSÉGVETÉSI TANÁCSÁNAK honlapja, <http://www.mkkt.hu/>.
Letöltés ideje: 2010.04.16.

MÁRTONFFY Károly – **FLUCK** András (szerk.): Közigazgatásunk racionalizálásának eredményei, M. Kir. Állami Nyomda, Budapest, 1936.

MÁRTONFFY Károly (szerk.): A mai magyar közigazgatás, M. Kir. Állami Nyomda, Budapest, 1937.

MÁRTONFFY Károly (szerk.): A mai magyar szociálpolitika, M. Kir. Állami Nyomda, Budapest, 1939.

MÁRTONFFY Károly: A magyar közigazgatás megújulása, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1939.

MÁRTONFFY Károly (szerk.): A mai magyar egészségügyi szolgálat, M. Kir. Állami Nyomda, Budapest, 1942.

MEZNERICS Iván – **TORDAY** Lajos: A magyar közigazgatás szervei 1867-1937, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1937.

TAKÁCS József (szerk.): Magyarország közhivatalainak cím- és adattára 1931-1932 Közhivatalaink cím- és adattára Kiadóhivatala, Budapest, 1931.

TAKÁCS József (szerk.): Magyarország közhivatalainak cím- és adattára 1935-1936 Közhivatalaink cím- és adattára Kiadóhivatala, Budapest, 1936.

TAKÁCS József (szerk.): Magyarország közhivatalainak cím- és adattára 1938, Közhivatalaink cím- és adattára Kiadóhivatala, Budapest, 1938.

Egyéb felhasznált jogszabályok

ESzCsM rendeletek (2002-2006)

EüM rendeletek (1998-2002)

FMM rendeletek (2002-2006)

ICsSzEM rendeletek (2002-2006)

MKM rendeletek (1990-94, 1994-98)

MüM rendeletek (1990-94, 1994-98)

NKÖM rendeletek (1998-2002, 2002-2006)

NM rendeletek (1990-94, 1994-98)

OKM rendeletek (2006-2010)

OM rendeletek (1998-2002, 2002-2006)

SzMM rendeletek (2006-2010)

Ábrajegyzék

I. ábra	Párttagsággal nem rendelkező politikusok aránya a rendszerváltás utáni magyar kormányokban	131
II. ábra	Az OHSZ, a Központi hivatal és a Minisztériumi Hivatal szerinti felosztásban az ügynökség típusú szervezetek számának alakulása (2002-2009)	193
III. ábra	Törvények és rendeletek száma (1912-1948)	227
IV. ábra	Törvények és kormányrendeletek száma (1990-2010)	228
V. ábra	Az 1990-2010 közötti kormányok alatt a művelődéspolitikával kapcsolatos, különböző témakörökben született rendeletek havi átlagszáma	230
VI. ábra	Az 1990-2010 közötti kormányok alatt meghozott, művelődéspolitikával (oktatással és kultúrával) foglalkozó rendeletek havi átlagszáma	232
VII. ábra	Az 1990-2010 közötti kormányok alatt meghozott, egészségügygel, szociális, valamint munkaügyekkel foglalkozó rendeletek havi átlagszáma	232
VIII. ábra	Az 1990-2010 közötti kormányok alatt a művelődéspolitikával (oktatással és kultúrával) foglalkozó rendeleteknél az új témában hozott rendeletek és egy korábbi jogszabályt módosító rendeletek aránya	234
IX. ábra	Az 1990-2010 közötti kormányok alatt egészségügygel, szociális, valamint munkaügyekkel foglalkozó rendeleteknél az új témában hozott rendeletek és egy korábbi jogszabályt módosító rendeletek aránya	234
X. ábra	Az 1990-2010 közötti kormányok alatt a művelődéspolitikával (oktatással és kultúrával) foglalkozó módosító rendeleteknél a korábbi és a saját kormányuk alatt meghozott jogszabályokat módosító rendeletek aránya	235
XI. ábra	Az 1990-2010 közötti kormányok alatt egészségügygel, szociális, valamint munkaügyekkel foglalkozó rendeleteknél a korábbi és a saját kormányuk alatt meghozott jogszabályokat módosító rendeletek aránya	235
XII. ábra	A kormányfő reszorttárca birtoklásának időbeli aránya a dualizmus időszakában	270
XIII. ábra	A kormányfő miniszterelnöksége alatti további tárcák birtoklásának időbeli aránya típusaik szerint a dualizmus korszakában	271
XIV. ábra	A kormányfő reszorttárca birtoklásának, illetve a birtokolt további tárcák típusaik szerinti időbeli aránya a Horthy-korszakban	271

Táblázatjegyzék

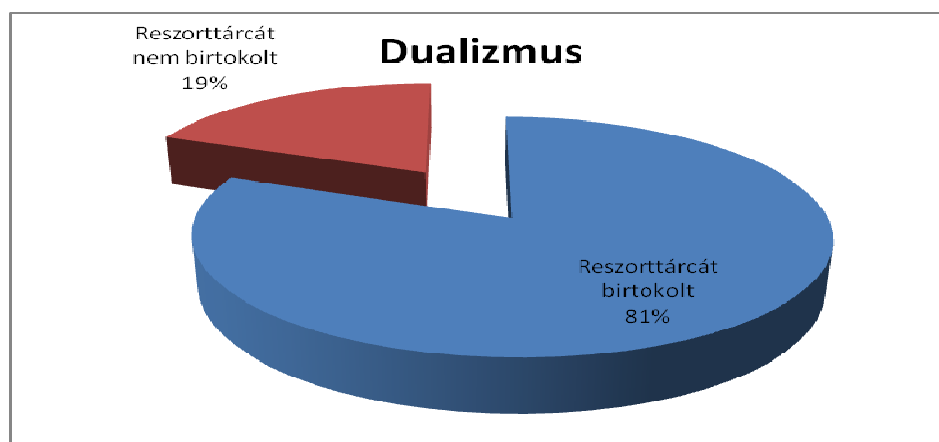
I. táblázat	Kormányzat típusai stabilitás/hatékonyság alapján	39
II. táblázat	A hatalommegosztás és a hatalomkoncentráció irányába mutató jelentősebb politikai változások a rendszerváltozás kezdetétől 2010-es választásokig	60
III. táblázat	A kormányfő-helyettesítés típusai szervezeti és funkcionális szempontból	86
IV. táblázat	A tárca nélküli miniszterek kormányzati szerepének jellemzőbb előnyei és hátrányai egyes típusaik szerint	95
V. táblázat	A miniszterelnök helyettesei és annak pozíciója az 1990 utáni kormányokban	127
VI. táblázat	A minisztériumi struktúrában történt jelentékenyebb változtatások száma a rendszerváltozás előtt	221
VII. táblázat	A minisztériumi struktúrában történt jelentékenyebb változtatások száma a rendszerváltozástól napjainkig	224
VIII. táblázat	Az állandóság \ átalakulás különböző mutatói a kormányzati rendszerben	241
IX. táblázat	A kormányfő által irányított további, jelentősebb reszorttárcaák 1945-ig	270

Mellékletek

IX.táblázat

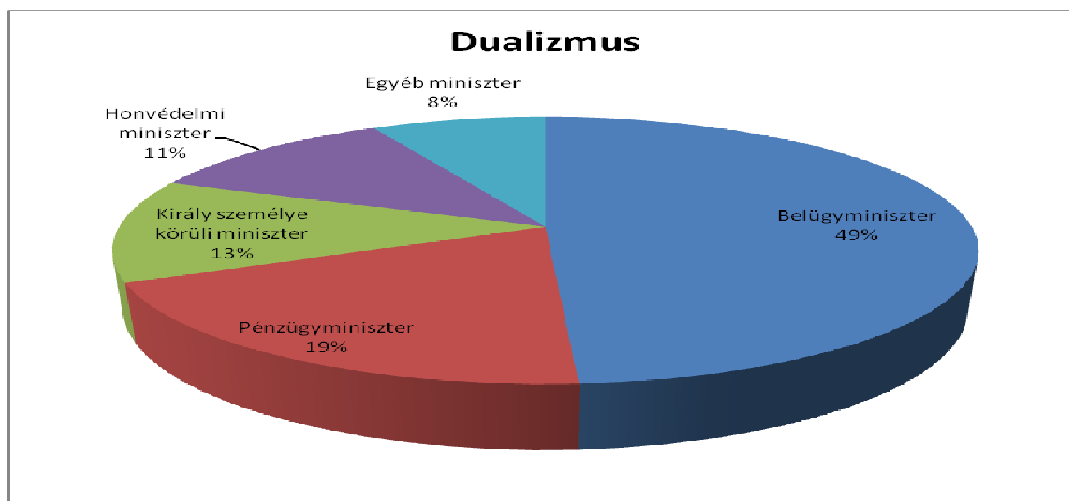
A kormányfő által irányított további, jelentősebb reszorttárcák 1945-ig

Reszort- tárca	A miniszterelnök neve	A reszorttárca birtoklásának időszaka
<i>Honvé- delmi Miniszt.</i>	Andrássy Gyula Lónyay Menyhért Gömbös Gyula	1867-1871 1871-1872 1932-1936
<i>Beli- minisztérium</i>	Tisza Kálmán Szapáry Gyula Széll Kálmán Khuen-Héderváry Károly Tisza István Lukács László Wekerle Sándor	1875-1887 1890 1899-1903 1903, 1910-1912 1903-1905 1912-1913 1918
<i>Pénzügy- minisz- térium</i>	Szlávy József Tisza Kálmán Wekerle Sándor	1873-1874 1887-1889 1892-1895, 1906-1910
<i>Külgö- minisztérium</i>	Teleki Pál Bárdossy László Kállay Miklós Sztójay Döme	1920-1921, 1940-1941 1941-1942 1942-1944 1944



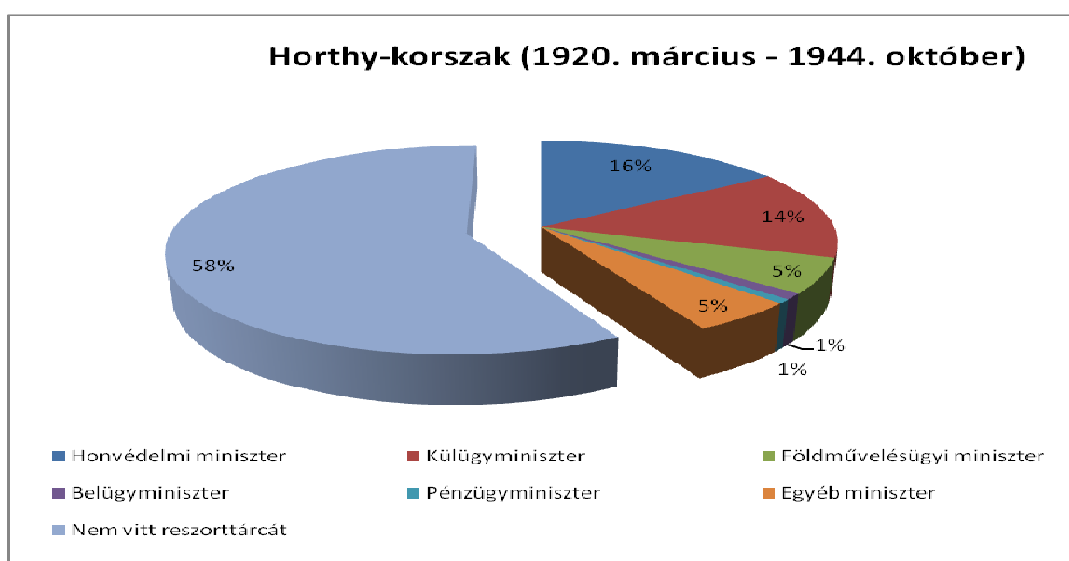
XII.ábra

A kormányfő reszorttárca birtoklásának időbeli aránya a dualizmus időszakában



XIII.ábra

A kormányfő miniszterelnöksége alatti további tárcák birtoklásának időbeli aránya típusaik szerint a dualizmus korszakában



XIV.ábra

A kormányfő reszorttárca birtoklásának, illetve a birtokolt további tárcák típusaik szerinti időbeli aránya a Horthy-korszakban

**ELTE University
Faculty of Law
PhD School of Political Sciences**

Izmindi Richárd

Governmental Systems of Hungary

**History of Development and Structural Typology of the Government
from 1848 to 2010**

Thesis

**Supervisor:
Dr. Bihari Mihály, DSc
professor emeritus**

**Budapest
2016**

Contents

<i>I.</i>	<i>Theme selection, the delineation of the subject of research</i>	274
<i>II.</i>	<i>The structure of the thesis and the instruments of methodology</i>	275
<i>III.</i>	<i>The most important assumptions of the research</i>	276
<i>IV.</i>	<i>The most important results of the thesis</i>	276
	<i>IV.1 The governmental system's transformation in different historical periods</i>	278
	<i>IV.2. The change of the government interior structure, the membership's types of the government</i>	282
	<i>IV.3. The different managing of policies</i>	287
<i>V.</i>	<i>The scientific results and the further recovery possibilities</i>	289
<i>VI.</i>	<i>Important publications</i>	294

I. Theme selection, the delineation of the subject of research

The doctoral thesis would like to introduce a comprehensive picture of the governmental structure from the civil governance with the priority examination the last two decade from the political transition.⁴⁹⁰ In the last one and half century the changes of political structure were huge, there were nearly dozen political system transformations. In global the changes of the form of government was permanent, the main types of the political system were modified regularly, whilst the value of division of authority was showed up in different way, also the relative position of the authorities' branches were reordered. Together with the transformations of the framework conditions of political system in public was modified the way of exercising power, the power range of practitioners what mostly might show the multiply conversions of party systems and the relatively short life of domestic parties. Also the institutional transformations' measure was significant. The changing political institutions, as well as their functions and powers of modification formed a narrow government structure is parallel with its internal institutional system.

Beyond the existed power of attorney of the various political institutions, function is also constantly changing in sense of political science and sociological within its operating the political actors of values, institutional management and style of exercising power.

Several times it can be recurrently showed up totally disappeared or less used institutions in the operating of governance system. Likewise the rethinking of the classic authors and numerous lesser-known public law' s summaries , some institutional solutions in the earlier periods - not only of historical curiosity - can put a different light the newly reviewed assets of the government system.

The development of a system of government characterized by both *organic* and *fractures associated* with large "revolutionary" transformation, presence and *permanence of certain elements of continuous variation* can also be observed in the history of development. In addition to unique solutions for specific political and social development, it could impact on international trends and general civilizational and social changes as well.

⁴⁹⁰ The essay works up the structural modifications of the 2010's government change, but the changes that have taken place from that time (the acceptance of the new Constitution, elections in 2014 etc.) only tangentially deals.

II. The structure of the thesis and the instruments of methodology

The dissertation methodology in basically want to follow *institutionalist approach*. Overall, not the “empty” theoretical (legal) analysis of the government institutions, but rather the actual role and weight of content to be carried out. In addition in many places shorter *empirical comparisons* will be provided. The research is based on the extensive use of Hungarian literature, as well as comprehensive use of some well-known international works where primarily comparative governance presented –and mainly laws, also other typical secondary source materials. Analysis of government efficiency seems equally important issue, but it would be difficult to measure without a normative approach. Instead of a normative or more critical approach it should be examined the conditions for the possibilities of effective and efficient governance, condition of operation, typically the *institutional framework* should be examined using *empirical-analytic classification*.

The essay is *divided into five major chapters*. The *first two shorter* chapters are giving the *comparative classification* background of the thesis. The first chapter helps in the further interpretation and analysis of the operation of the Hungarian government system which is the main topic of the thesis. In the next chapter, the general classification of the governmental systems will be done through the theoretical foundation; comparative historical analysis of the Hungarian government's power-sharing system and application of the principle of undivided power in terms of perform. In the *third chapter* there is shown *the examination of member of the government* and their *created groups as internal institutions*, their *model generalization* and *theoretical categorization*. The internal structure of Hungarian governments have primarily examined with analytical method. There is the detailed typology of each members, their deputies who are composed the government, also in general the government as a whole, and its formal and informal institutions and consultative processes and cooperative forms. In this chapter there is the comparative analysis of particular form of government's membership's (ministry without portfolio, peak ministry, deputy prime minister's offices, government ministers, etc.) various types.

The *fourth chapter* is primarily about the *changes of the ministerial structure* and the *position of the certain policies* in the governmental system. It is reviewed partly in descriptive summary of each periods' and governments', *the policies of human nature* often with alternating designed management highlighted the many changes mirrored human

policies and partly it interprets with comparative method the diversified governance solutions. Beyond these there is a *quantitative empirical research of laws and ministerial decrees related to the human nature portfolios*. In the *fifth, final chapter* there is an assessment of the *most important results of the dissertation*, primarily the post-transition's governments between each other and partly their empirical comparison.

III. The most important assumptions of the research

The Hungarian government systems were influenced *by both internal and external circumstances*. As external effect the general development of European civilization and the transformation of the exercise of power can be mentioned, also the domestic historical traditions are determined gravely. Although in the main periods of the transformation of constitutional and political system (1918, 1919, 1920, around 1944 or just over the state socialism) many parts of these were eliminated often, but in the future numerous elements of the government's system were returned. The changes were born under the revolutionary, war end extraordinary periods proved to be mostly temporary, and in most cases usually remained the solutions of stable periods.

The dissertation additional hypothesis that *there were not made important changes in every system changing in the functioning of governmental system*, the breakpoints can be appeared often in other places. The established stereotypical ideas about the impact of the political system changes in the system of government are not confirmed as well. We are trying to prove that *the certain system changes such as 1945 and 1990 were not completely transformed with the changes of the governmental system*. There is *barely shown in the post-1990 governments' ideological connections* (similarities, breakpoint) in either with each other, or with other historical period. Other reasons can be observed behind the perceived ideological differences, changes. From the end of the 90's the permanent conversion processes are characteristic which are infected the previously perceived stable elements of the political system. All of them can lead up *instability, unpredictability* even in whole the political system.

IV. The most important results of the thesis

At the beginning of the dissertation we are looking for common comparison points for the interpretation of historical change of the government system which later are used in the essay as well. We are narrowing and specifying the dimension of research: we are

distinguishing the various levels of the system of government. The study does not cover the broadest sense, whether including the political system as a whole which are expanded beyond the constitutional institutions to the areas out of the state's operation, but it deals with the much smaller segments, primarily the government's institution and its major corporation, as well the ministerial structured policy managing which are directly supervised by the government.

An important direction of the investigation is the review of the *effectiveness of power-sharing idea*, which also serves a yardstick in the examination of different types of government systems. The *institutions struggling with dysfunctions and the damage of government decision-making sovereignty* are separately examined.

The thesis cannot undertake to give the definition of governance, but it would rather show its characteristic elements are summed across examples of some more important, especially domestic authors from the end of the nineteenth century till the present day. For understanding the government is necessary the interpretation of the dual nature of governance, which shows well *the difference between the concept of government and administration*. Previously the dual nature was appeared functionally in different institutions itself over the centuries, finally it was came up as a public body in the civil governments which are responsible to the legislation, too.⁴⁹¹ The dichotomy has resulted in new conflicts after the regime change also as the boundary between politics and public administration sphere movement, which in 2006, and in 2010 was changed after several de lege ferenda proposals. Political governance has been increasingly taking place in macro-political level, the government has been quasi managing. According to Maurice Duverger, the government's tasks are widening constantly which are more than the scope of implementation, thus becoming the general political leading organ, "national leadership" power with motivational function.⁴⁹²

It is essential the explanation of some key concepts related to the governance such as the power itself, the domination, the sovereignty and the value of power-sharing for understanding the operation of the government system. But all the power, and in conjunction with the government, both closely linked to the issue of sovereignty and legitimacy, too. The sovereignty is related to the power of the state as underlying principle

⁴⁹¹ Fülöp, Gyula – Cserny, Ákos: A végrehajtó hatalom és a helyi- területi önkormányzatok alkotmányos szabályozása, BKÁE Államigazgatási Kar, Budapest, 2002, p. 6.

⁴⁹² Duverger, Maurice: Állam és kormányzat. A kormányzat felépítése. In: Takács Péter (szerk.): Államtan, Szent István Társulat, Budapest, 2003, p. 419.

in the exercise of power and in the governance itself. The possible damage of the sovereignty of the government power eventually could raise serious legitimacy problems.

There have been many challenges – of course there would have been further – in the plural, democratic political systems which are based on power-sharing, such the deterioration of the balance in the operation of branches of powers from the inside. Hereby it can develop much stronger concentration of power in the government than it was previously which is reflecting the continuous transformation of government systems. It is significant prove the value of the power-sharing for the democratic function of the political systems. Its emergence, like the government system, can be interpreted on several levels, also it can be prevailed in further areas according to the different civilization, social change, or even in parallel with different interpretations of the scope of the system of government can be grasped more and more levels. While in the narrowest sense it can be interpreted as the limitation of power within the individual branches, in the broadest sense it can be extended beyond the constitutional system established areas and non-state institutions.

IV.1 The governmental system's transformation in different historical periods

During the overall observation of the Hungarian government system of each historical period we can see the different forms of predominance of the power-sharing or the principle of undivided power.

The reborn civil parliamentary government system in 1867 with the 1848's funds was rested by strong parliamentary values rested, until the democratic nature remained weak further on.

The nature of the party organization was able to maintain honorator character, while due to the limited competition stable government could work during the dualism without the risk of an unstable parliamentary system. In case of the internal distribution of power within the government the era's heads of government had a relatively greater power than if they had a simple *primus inter pares* role. For many decades, the Prime Minister directed one of the most important ministries permanently. This increased the weight of the Prime Minister in the college, and later during the war or revolutionary periods was used this form as well. It was less typical example between the two world wars, but it was still known form in the exercising power for the head of government. At first typically during the period of Council

Republic was completely canceled the value of power-sharing which was the main foundation of the civil democratic political arrangement.

Between the two world wars it was validated the reinterpreted principle of popular sovereignty, specifically it replaced the national sovereignty, in close contact with the Holy Crown doctrine. The doctrine of national sovereignty was caused a serious focus shift between the branches of power in the power-sharing. The real breakpoint was between the Head of the government and the Parliament (namely the nation's political body).⁴⁹³ After the Second World War, it was prevailed the principle of popular sovereignty which was related to the traditions of the left party - whether it can be traced back to Rousseau – against the previous right-party's priority of strong executive power centers. After the coalition era the power unit principled state socialist governance model has been replaced the previously weaker prevailing parliamentary system, from then to share more and more symbolic role of representative bodies, and especially their substitute institutions such as the presidiums subordinated operated the governments.⁴⁹⁴ The lack of separation of powers – we could talk only the division of labor between them. The actual power relation was interesting in case of the party's and government' organs, since the party had led, for the government rested the narrower sensed implementation.⁴⁹⁵

Later, they compensated with a “power-sharing” attempt in response to the personality cult, instead of the personal leadership they would strengthened the practice of collective leadership, for example: they supported the Presidium against the government and within the government they preferred corporate principle instead of the prime ministerial position.⁴⁹⁶

During the transition to the new constitutional arrangement was again a parliamentary system of government. The most important constitutional foundation stones of the political system were laid down in 1989-90: in autumn 1989, the most important laws which modified the constitutional system, the result of the so-called four-yes-referendum which indirectly changed the role of head of state institutions and the type of government system, and the so-called Antall - Tölgyessy Pact, whereupon it was established more stable and operable system of government in practice. Finally it could be realized a strong,

⁴⁹³ Boros, Zsuzsanna: Parlamenti viták a Horthy-korban. 1. kötet, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2006, pp. 17-19.

⁴⁹⁴ Holló, András: Elméletörténeti alapvetés avagy az igazságos kormányzás eszméje. In: Alkotmányjogi füzetek: A hatalmi ágak megosztása, 1989, pp. 7-8.

⁴⁹⁵ Lőrincz, Lajos: A kormányzat rendszerének változásai a szocialista országokban. In: Jogtudományi Közlöny, 1983/5.sz., p. 305.

⁴⁹⁶ Dunay, Pál: A kormány felelősségének alkotmányjogi és politikai alapjai az európai szocialista országokban, ELTE- Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 1988, p. 4.

chancellor type of governance, which were strengthened furtherly the decrees of the Constitutional Court in the early '90s about the discussions on head of state's power. In effect it was unrolled a weak position of head of state, which can be call such a neutral power and only has a reserve powers. As soon as the parliamentary systems of government, the Hungarian were also generally characterized by the weight of government is the most important central state organs are: the parliament and the government. In case of the two organs basically the latter is more dominant. There is a strong tie between the two branches of power, since in the parliamentary system of governments that party (parties) can form a government who has majority in the legislature. Meanwhile the increasingly tendency is that in related to the relationship between the parliament and the government, the latter has a continuously growing role. The principle of the prime minister gets strengthen with varying intensity, but primarily steadily from 1998 under the successive governments. Finally both value of the concentrate - and distribution of power which were deepen the political changes were appeared two decades after the regime change with different intensity.

Though the Constitution made in 1989 did not care with the separation of power directly it has been widely building up since and more the regime change and it has been applied in wider interpretation levels. All of this took place in parallel with the political legitimacy, beside the democratic mandate government organs particularly the increasing role of the technocratic legitimacy institutions, also with appearance of new, similar institutions.

The preference of the controllability aspects is interpreted by András Körösi as primarily in response to the observed extension of power-sharing after the regime change which is leading to the power-concentration. He defines the changes after 1998 as the given governmentality rectifying to the radical practice of power-sharing, and although the two processes is meet, ultimately, the government and the Prime Minister "public-political" recruitment took place.⁴⁹⁷

While reviewing the political changes in the direction of separation of powers and the power-concentration the strengthening of the governmental power-focusing trend is clear, but in the past two decades there appeared reinforcing factors in both phenomenon constantly in the function of the political system.

⁴⁹⁷ Körösi, András: Mozgékony patthelyzet. In: Politikatudományi Szemle, 2006/1.sz., pp. 39-42.

At the beginning of the regime change after the changes were made to increase the power-concentration in response to the fundamental constitutional pillar which was leading to uncontrollability. In the first two cycles of government rather strengthened the institutional framework of the extended powers in the first two cycles of government it rather strengthened the extended institutional framework of power-sharing. The role of the power-focusing in the governmental system was rising after 1998, and it had become a permanent process. The hegemony of radical interpretation of the power-division in the Hungarian public life, according to its broadest interpretation of democracy can only result in otherwise undemocratic, authoritarian marks appear in the political system, weakened. Even so in the subsequent years in case of lower-density areas and less relevant institutions it has been gotten on the practice of power-decentralization furthermore.

In accordance with the international trend we can speak about a new period at home from the beginning the 90's. The traditional party-based democracy is sometimes called the period of the mediated, personalized democracy, where „government's presidentialization" takes place.⁴⁹⁸ With the strengthening of presidential touches on governance the role of head of government in sociological perspective its political importance has clearly increased from the late 90's, but the significant changes in legal perspective were made only by the Status Law of 2006. It was not made just smaller adjustments in the Hungarian government system, but they were significant changes in the political exercise of power fundamentally, especially in the prime minister's political role. The government change of 2010 and its result: the new Constitution have made significant changes in the structure and function of the governmental system not just quantitatively but qualitatively as well compared with two decades after the regime. In respect the practical realization of the value of the authority division has significantly shifted the governmental system. With cabinet system like structure the authority is even more concentrated within the executive power. The reduction of the decision-makers within the government, beside that creating a huge, integrated government offices within these significant-sized offices under-secretary of state which reminded of the classical ministries have further differentiated the function of government. As the government has become more hierarchical the head of government was able to rise from the ministers. The weight of the prime minister has furtherly increased with the obvious aim that instead of the narrower way of governing the exercise of power better able to proceed in the direction of government management. In effect in the period after 2010 the

⁴⁹⁸ Körösenyi, András: Politikai képviselet a vezérdemokráciában. In: Körösenyi, András: Vezér és demokrácia – Politikaelméleti tanulmányok, L'Harmattan, 2005, pp. 219-220.

two-thirds majorities of government's activities though not exclusively, but decisively have made stronger the tendency of the power-concentration within the most segments of the constitutional political system.

IV.2. The change of the government interior structure, the membership's types of the government

During the overview of the government interior structure the different types of government members, the deputies of the government members, the various institutions, forums and the types of outside the government, formal and informal institutions consultative processes and forms of collaboration which are related to the government operation.

Considering the narrower legal perspective the government consists of the prime minister and the ministers, in political aspect it can be made much differentiated typology. We can distinguish trade ministers, ministers without portfolio, deputy prime minister, peak ministers, former ministers of state, etc. It could be appeared different types of each governmental member form in the view of legal and political. They have changed not only in time, but sometimes several subtypes have simultaneously functioned during the given period. The Hungarian government has always headed by a senior staff, the prime minister had called a variable (prime minister, chairman of the Council of Ministers, chairman of the revolutionary governing council, etc.), who defined the basic direction of government policy. In the course of selecting the members of government his purpose and exercise to make a correspondence within the government as corporation and create the cabinet-solidarity. In Hungary the prime minister de facto has always been superior among the ministers. His overbalance within the government has always been different, and has created with different tools. Firstly during the period of dualism and between the two world wars the prime minister could acquire a decisive role with having multiple portfolios. Some of the members of the government could hold more portfolios simultaneously, but the most common and significant, over time, become a tradition it was the prime ministerial trade activity. The great proportion of the prime ministers directed the most important ministries in parallel.

The most of the time during the dualism the prime minister lived with the institution of possession of resort portfolio. The simultaneously managed portfolio had been shown his importance within the governance over his own professional past and preference of policy. During the dualism they preferred to direct the for instance the defense affairs, after for long

time the home affairs and financial or later the foreign affairs. The ministry's management in many cases proved to be stable even if the prime minister was officially directed temporarily, since often they had been leading a ministry for so many years. In practice it could have been changed that the ministry has been acted in full or only nominally by the prime minister. Between the two world wars it was not typical the possession of resort portfolio, in this period – primarily at the beginning and end of the system – generally the foreign affairs was under the direct control of the prime minister. Of course, the prime minister's political weight has always changed as regards the variants power-exercising.

In the revolutionary period after the fall of the dualist system the biggest break was brought by the Hungarian Soviet Republic since the Revolutionary Command Council, namely the government in addition to the internal fragmentation at the same time under the leadership of one person Commissar of interest could affect the actual power of government can slide rearward position. For example the five-members-directory which was composed by the member of the corporation was much more influential than the prime minister. In the governance system after the II. World War according to domestic political conditions the role of the prime minister was decreased against the stronger prime ministers between the two world wars. Finally with liquidation of the democratic and pluralistic nature of the system simultaneously the prime minister real political power was overwhelmed. The prime minister had a weaker position as previously result of the creation of new, socialist presidium in 1949 and party organs which supplied the public functions, also the new internal structuring of the government (steering committees, heads of government deputies). In sociological and political regard the prime minister was shown weak at the end of the system, following the legislative act (XI. /1987) birth despite a strengthened of the government with other actors of the government system. His previously dominant position really regained within the government and governmental decision-making only after the 90's elections.

It has emerged stronger role of the prime minister due to the some important constitutional pillars of the new system such a constructive motion of no confidence or the Constitutional Court decision about restricting the scope for action of the head of state. There was instituted a bigger body of work next to the prime minister with establishing and reorganizing the Prime Minister's Office. The further strengthening of MEH was an indicator of the growth of head of government's role. At first after the second term of government was created the possibility that the Office could have a leader of ministerial rank, and after 1998 it was not simply led by a minister but in regards the whole

government working was increased significantly its role. The Prime Minister's Office among ministries - the then minister's phrase - worked as a flagship, it further strengthened the growing realization of the principle of prime minister in the government.

But the position of the prime minister has become stronger than his minister mates during the next governments, primarily from the summer of 2006. By this time born status law confirmed the enforcement of the principle of prime minister in the governance in several ways. They not simply intensified the previous trends in practice but also in law was reformed the institutional framework for the exercise of power. Namely it has been formed a more significant power-concentration around the prime minister. These included the enlargement of the prime minister's appointing and supervisory powers, and the strengthening of the Prime Minister's office also indicated the same trend. The Office was furtherly centralized, its weight was improved in the government's policy formation like the growing influence of the government's regulations. It was not just simply reorganized the mechanism of the ministries' management and controlling, they were set up new state secretary posts, but in effect the prime minister's appointing (and dismissal) power was grown in the top of the executive level, moreover his decision right was increased to specify the various allowances and salaries.

The centralizing logic was also shown in the direct prime minister's ordering of the ministers and government departments leaders what the status law was explicitly provided, and new institutions which were set up by the head of government' direct control such as the three commissary institution created in the summer of 2006. In addition it was appeared the previously observed phenomenon that the ministers' power in the developing of the common governmental policy has been weakened in favor of the prime minister.

Two years later as result of the minority governance and then the specific political state of the new government erected in 2009 the position of the prime minister has been modified, but the global transformations in the governance's area in 2010 have been continuing the extension of the principle of prime minister as the long-standing trend. One of the most spectacular changes: the radical reduction in the number of members of the government alone can assist for the formation of more concentrated power in the government. Despite the increasing weight of ministers which may be due to the expanding, wide spectrum covered portfolio the position of prime minister was not weakened, but – mainly due to the new situation in the created structure – rather was strengthened. There were two important fundamental changes in the prime minister's replacement and the set up

Premiership in connection with it. Among the several improvements these two relevant modifications assisted in the additional power-concentrating.

In the previously used practice in the substitution of the prime minister they altered particularly since it was not only solved in institutional but also it was took place for double replacing: there were an appointment of a political and a permanent operation deputy. The latter is standing at the top of the administrative super ministry established in 2010 may have been appointed with the original purpose as remove the burden from prime minister's shoulder, so the prime minister can rather concentrate on the strategic issues beside the daily activities. The Premiership's re-erection, taking out from the earlier Office was not a simple organizational differentiation but it was expressed the prime minister's intention his further taking out from the governmental structure, similarly the duplication of governmental communication in 2010 which was served of his secession from the other government ministers.

The number and type of members of government beyond the head of also has changed significantly over the decades. In the certain historical periods was different the average number⁴⁹⁹ of the government but non-ministerial ranked individuals could get into the government by irregular status. In legal terms there is a little difference between the members of the government but in aspects of sociological and political there can be performed many different typologies in case of the governments' ministers. It can be separately categorized the different types of the deputy prime ministers and ministers without portfolio which has changed a lot over the past century. But the real political weight of the ministers was continuously transformed which mostly determined by relation to the prime minister and to each other, closely related to the weight of their controlled policy.

The institution of having multiple portfolios was previously one of the characteristic factors of the certain portfolio's role in the hierarchy of the government structure. Approximately the four-fifth part of the dualism period the prime minister took another portfolio, too, about this half was the home affairs, and then the second most preferred was the financial portfolio. Between the two world wars and under the revolutionary periods the foreign affairs rather become in the highlight. But it stayed generally typical during the whole period of socialism that the Ministry of Finance, the Planning Bureau and the economic ministries were at the peak of the governance specific internal hierarchy, while the other ministries, typically the ministries of human brought up the rear. After the political

⁴⁹⁹ Only highlighted two extreme examples there was fivefold difference (for instance in 1910 there were period when only 6 and in 1953 there were 30 members of the government).

transformation of course the Ministry of Finance and the Ministry of Interior were furthermore the most influential ministries among all levels of government, till 1998 when these ministries were deliberately weakened and from that time the Prime Minister's Office become the strongest.

Earlier, The Ministry of Justice who had also key role earlier from the 90's continuously lost from its coordinative function. After 2006 the Ministry of Interior and the Ministry of Justice, then in 2010 the Ministry of Finance lost its former autonomy. After 2010 the integrated portfolio structure created a totally new situation. The tool of the specific hierarchy within the government was the solution of substitution the prime minister. By virtue of numerous factors might be categorized the possible forms of replacing the prime ministers. In one hand by organizational aspect it can be work as unipersonal or more personal institution or as an independent institutionalized form of position or ministry as leading institution. On the other hand by functional aspect might be developed specifically policy governing tasks, managing, mainly with operation task charged or a coalition deputy typed solutions. The most typical form of substitution of the prime minister in Hungary was the ministry managed, unipersonal operational natured substitution, which left typical after 1990. The number of deputy prime ministers grew after 2009, since then they became both political and operational substitute of the prime minister. A year later the new government has institutionalized the position of deputy prime minister, which is still operating.

Beyond the examination of the government narrower institution the dissertation also give a short review of the most important decision-preparing institutions, forums and processes which are involved the decision-making of the governmental system. The intra-governmental institutions, bodies and forums, as well as formal and informal consultative process, cooperation forms have emerged in the last more than a century, of course many solutions have disappeared over time. The dissertation is focusing on the most important institutions in regards the decision-making and decision-preparing, especially who struggle with the democratic deficit.

Among these institutions after the transition to map the government's internal hierarchy the cabinets can assist as the types of the cabinets and their composition's transformation can conclude as well the certain policy's priorities, internal operating principles and the balance power within the government.

After the first free elections the government cabinet has become the most important cabined despite that the economic cabinet was created first and the government cabinet only

shortly thereafter. After 2002 its role was decreased then for a while was ceased but late it was re-erected. Several other cabinets was working for longer or shorter period often reflecting to the , many of the government's policy priorities, under various names as social or human resources, national security, European integration, development policy, etc. affairs practitioners. During the similar era of state socialism the governing councils had also decision-making powers. Beyond the government the largest achievement in the areas of the formal consultative processes and institutions of the broader range of government's system was the establishment of Permanent Secretary Meetings. Its initial lack slowed down the functioning of the government after the transition.

In the aspect of the value of the power-sharing enforcement and the sovereignty of the government's decision-making those corporations, institutions are important which have impact on the governance decision-making particularly on economic and financial fields. Without being exhaustive the dissertation would like to analyze the function of some of these important institutions. The members of these institutions in terms of recruitment were from outside the government or partially overlap with it, whether it could influence the enforcement of the power-sharing. For example the Supreme Economic Council set up after 1945, then the National Economic Council. In 2006, the institution system around the development policy (Development Policy Steering Committee and the National Development Council), where due to the specific personnel overlap there was less transparency between the institutions, the National Development Council quasi functioned as shadow government so it caused democratic deficit in the government's decision-making. They would like to create a non-political but technocratical control on the government's fiscal policy with established another institution after 2008, the Fiscal Council which was rapidly changing in its role.

IV.3. The different managing of policies

In addition to review of the operation of the system of government it can be important the assessment of the performance is, however, the dissertation does not deals with the normative evaluation of the efficiency and performance. Conversely the result of the operating of governance system is assigned by the framework for the structure of insurance policies and the operating environment of government structure. For examining the practice of government policies the nascent legislation provide support as output of certain policies.

The government structure has changed a lot in the past one and half century, almost every elements have transformed by today. For a long time the constancy and the slow organic development while the certain transition periods also the last one and half decade were characterized by a deep and dense transformations. In Europe also in Hungary the technological, civilizational development of the society followed by the administrative structure transformations.

The detailed examination of changes in the ministerial structure clearly shows that the larger, structural changes are generally not linked to the regime changes, but indicates other fault-lines in the development of governance system. But it was not made just a sudden conversion, there were born numerous reform ideas⁵⁰⁰ with the aim for converting the governance system different quantity and character. Some part of these have been achieved, some parts less.

In Europe in the XIX-XXth century they especially tried to deal within the policing administration the new regulated activities, the various economic, health and social fields. As well in Hungary only in 1918 had been established the first independent social welfare ministry. After the quick and in several areas serious modifications as result of the revolutionary period with the consolidation of the new system is largely restored the structure of the dualism's era, this continuity along the entire remaining period of the system features.

There were two major changes in the portfolio's structure, on the one hand there was the integrating of the social welfare in the home affairs, on the other hand there was the separation of industrial and commercial areas along the ideas of Gömbös' economic policy.

There was not a full structure change after 1945, only after 1949 it started a deep change series. In the first half of the 50's – likewise the other socialist countries – the overall modifications reached each areas of the governmental system, but the most irrational changes were made in the economical portfolios regarding the managing of policies. The government throughout the period of state socialism was seen as an economic cabinet, however during the Kádár regime it had been felt the intention for rationalization. At the end of 1987 the new wave of restructuring in certain policies was the results of further changes have been made within the political leadership. The return of social policy - in

⁵⁰⁰ For example: the detailed researches by Zoltán Magyary or István Bibó and Ferenc Erdei , as well Károly Mártonffy before the war, and in the last period of Lázár-government another researches issued by the Administration Organization Institute, after the regime transition the Imre Verebélyi or Tamás Sárközy' s became more popular.

nearly four decades later - of the high-level ministerial administration also signed the beginning of the transition.

The measure of the conversions after the change of regime exceeded the previous historical periods' changes. All this goes beyond the successive political governments, as well as the consequences of civilizational transformations. It can be hardly discovered significant relationship between along the governments' ideological differences in the case of the fractures in the ministerial structure. After the first free elections it was rather characterized by the renaming than the deeper transformations. More serious changes have taken place at another level, at the national sphere corporations. At the peak of the structure of government the managing in the area of the policies' transformations quotation system change can be dated from 1998. These changes have been achieved in most ministries, the most significant measure of human nature, but the economical and general management, the ministries overseen maintenance did not stay out of this. In the period of the left-wing governments after 2002, the more often appearing modifications in the ministerial-level policies have become a permanent process. By 2010 this flew into a more comprehensive and significant transitions, which also meant a paradigm shift in the policy management of the system of government like many other areas and for the moment it seems stable.

Thus the system is in constant change which suits the necessary political, social and civilizational development, though the recent cycles permanent changes made unstable the Hungarian government structure, it had an impact on governance as well.

After examining the governmental structure's general development, we are reviewing the ministerial managing related to the smaller policies of human resources. These policies typically reflect the variability of internal relations of the whole government system. We are giving a closer look in a separate chapter for the practical operations of the governance beyond the quantitative of the governance structure in ministerial level. Also there is the empirical quantitative examination of the laws after the regime change in human policies' segments (mainly social and cultural policy) within the whole government activity to give a view to the major trends in the legislative processes.

V. The scientific results and the further recovery possibilities

According to the major international trends, the development of the Hungarian civil system of government has been affected by the social, civilizational processes, in addition to these of course, many institutions with historical tradition are become stable as special solutions.

In the last decade, however, the seemingly in long term stable institutions significantly changed or discontinued. Often the elements of the system of government changed significantly in content, or even similar functions under different names returned. Significant parts of the changes of the periods temporary, emergency (revolution, war, etc.) were eliminated over time until the earlier, more stable solutions regularly came back.

Overall, the different types of the dominant system of government and non-exclusive national traditions were not evolved, while many basic values could prevail in the long run. Some political arrangements and core components had disappeared provisionally already in their birth and the structures were generated by the revolutionary periods and system changes proved to be only temporary. Lack of deeper roots also helped the continuous changes.

After 1990, this is particularly true the simultaneous release of the two phenomena, the stability and variability in the government system. In fact the last one and a half decades, in the whole government system, and in parts thereof on the basis of the elements contemplate whether in aspect of institutional or functional, or forms of exercising power, more significant transformations have taken place, more than during the previous regime changes. This may indicate the latent transformation process of the whole political system. But not only in itself a significant change, but rather their permanent nature, the quick, sometimes opposing concepts continuous rotation also bear similarities the accomplished process during the most unstable periods of the past one and half century's.

The dissertation's hypothesis was confirmed that the Hungarian government system structural transformations - as opposed to the stereotypical assumptions - not necessarily coincide with the constitutional and political system changes. Not every political transformation was associated with remaking the foundations of the government system, but seemingly stable periods are characterized by much more serious transformations. Behind the changes rarely can be discovered ideological fault-lines.

Not only the value of separation of power prevailed in different form in each historical eras, but even after the regime change the institutional and other power-exercising changes of power-decentralization also the power-concentration were appeared with different intensity. The funds of '89 based on the decentralized power-exercise were soon supplemented by the steps to aim stable governance which was created the possibility the increasing power-focusing around the government. Then through two decades with different intensity there were changes in the government in both directions. In context of the enforcement of the value of separation of powers particularly the institutional changes in the

government decision-making sovereignty were among the more significant. In addition to the numerous historical example for narrowing the institutions of government's economic policy there were more institutional solutions after the transition, for example in connection with development policy. Beside the institutional arrangements which were caused by democratic deficits and dysfunctions there were several changes which rather strengthen the technocrats' legitimacy instead of the traditional democratic popular representation, caused institutional arrangements in addition to a number of changes have taken place that would strengthen legitimacy technocrats instead of the traditional democratic popular representation, all this also affects the foundations of the governmental system.

In the last decade not only the "heavier elements" of the governmental system as institutions, operational processes, in general the functioning of the legal environment changed over, but were changed the "softers" as well. In the center of the transformations there are the governance's presidentialization and their associated processes. Instead of the traditional party-based democracy it appeared in a qualitatively new form of government from the late 90's, the so-called personalized or mediated democracy. There are numerous denominations which try to describe the different aspect of the phenomenon such populist democracy etc., the most prevailing,⁵⁰¹ became the leader democracy used by Max Weber which was added with new content.

Of course it is not comparable the various types of government's forms moreover because of the normative approach in aspect of the evaluation of governance effectiveness, efficiency would exceed the dissertation institutional outlook. Therefore it is rather examined the possibility of stable governance in context with the conditions of the effective and efficient governance. Despite the fact that not all stable government are also effective, but one of the basic conditions of governance is the stability. After the transition the governments appeared to be stable in primary point of view, because, unlike several countries from other regions the parliament always filled the mandates and "interim" government change was always made without new elections. However, measurement of the lifetime simplistic measure of government efficiency is not the right solution, even sometimes it can be misleading. Even so there is not shown stability in case of the certain institutions, functioning, structure of governmental system, in their certain elements they went through in permanent transformation. *The changes also had an impact on each other, which was not only weakened the stability of the government's system, but most of all*

⁵⁰¹ Körösenyi, András: Politikai képviselet a vezérdemokráciában. In: Körösenyi, András: Vezér és demokrácia – Politikaelméleti tanulmányok, L'Harmattan, 2005, p. 219.

affected the entire constitutional and political system works well. The dissertation is empirically examined by several factors the certain governments after the regime change along the permanence, continuity / transformation and dichotomy change. There have been changes almost in every important areas since 1990, in many cases the transformations strengthened from the third governmental cycle.

Overall it can be stated that the changes in the government system were permanent featured, in many aspects it can be observed of willingness to variability. Typically it has been experiencing since the late 1990's that these continuous changes not only in the comprehensive framework of government structure, but in many parts of the elements of its internal operation and the prime ministers' political culture, its weight in the governmental system, in the whole governmental philosophy, in general, in the power-practice's methods have taken place in the same way.⁵⁰² The continuous transformations in the last one and half decades has proven that there were transformed the above-mentioned institutions' significant circles closely related to the changes outside the institutional system. It was expected that it will be appeared the variability in the seemingly stable areas such as in the wider sensed segments of the governmental system which seemed stable for longer period, thinking of the party structure, the layer of the political leaders, the separation of powers, the form of government, and in general the whole of the constitutional and political system.

The results of the dissertation research can be utilized in several areas in the future. In one hand similarly for re-reading classical thinkers' work, for reviewing the solutions of the previous historical epochs, the organizational and operational forms of the former institutions, we can rethink the current internal process of the governmental and in general the political system, to understand them easier. On the other hand the current governmental system go through significant changes, the way of the political power-practice is under transformation etc. In Hungary the persistence of variability coincides with the strengthening of presidentialized governance. It was expected that if the so-called leader democracy's phenomenon will be strengthened in the long term, the prime minister and the role of government will be fundamentally different. It can be growingly felt both in domestic and international level the strengthening of governance's practice of power-focusing, but the legitimacy of democratic political systems is also under changing. In addition to the democratic marks the strengthening of the technocratic legitimacy, the representative democracy and the changing relationship of governance are also announced a

⁵⁰² Bihari, Mihály: Politikai libikóka, avagy kormányzati váltógazdálkodás, 1990-1998. In: Kurtán-Sándor-Vass (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 1998-ról, 1999, p. 270.

new direction. In the thesis is no longer it took place, but in the future it might be worth further consideration of the further challenges which are anticipated by the conflict between the democratic legitimacy and the technocratic governance, revaluation of separation of powers, and the real decision-making role of government institutions under public law or further transformation and functions' modification of the sovereignty of some government's institution. Beside these it can be become easier examined by fitting in typology the subsequent structural and functional changes of the Hungarian governmental system framework was developed during a research.

The noticeable series of changes in the most of the elements of *the governmental system in historical perspective may indicate that among the bigger and more stable terms' temporary periods* we are under transitional changes of governmental system. In the last one and half decade *is the most uncertain historical period* in the Hungarian governmental system's life since the formation of civil governmental system one and half century ago.

VI. Important publications

Paper, book chapter

- Hierarchikus kapcsolatrendszer a kormánytagok között 1990-ig. In: Róka, Jolán (szerk.) *Annales Tomus VII. Academia Budapestiensis Communicationis et Negotii* 2015
- Változatok a miniszterelnök helyettesítésére Magyarországon. In: Róka, Jolán (szerk.) *Annales Tomus IV-V. Academia Budapestiensis Communicationis et Negotii* 2013, pp. 217-228.
- A kormányzati kommunikáció, sajtóügyek önálló, minisztériumi szintű megjelenései Magyarországon. In: Róka, Jolán (szerk.) *Annales Tomus III. Academia Budapestiensis Communicationis et Negotii* 2011, pp. 247-259.
- Kihívások a kormányzati rendszer demokratikus legitimációjában. In: Nagy, Marianna (szerk.): Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából, 2011, pp. 213-228.
- Provizórikus válságkormányzás vagy permanens kormányzásválság? In: G. Fodor, Gábor, Stumpf, István (szerk.): (V)álságkormányzás, Századvég, Budapest, 2009, pp. 48-66.
- Kormányzati politikák változása Magyarországon, különösen a miniszteriális átalakítások fényében. In: *Társadalomkutatás*, 2007/1., pp. 63-86.
- Civil társadalom a kormány- és pártprogramokban. In: Szabó Máté (szerk.): *Civil társadalom: elmélet és gyakorlat*. Budapest: Rejtjel Kiadó, 2005. pp. 189-218.

Conference presentations

- Hatalomkoncentráció vs. hatalomdecentralizáció értéke a magyar kormányzati rendszer működésében a rendszerváltozás óta. (Conference entitled *Közép-Európa: együttműködés és versengés. A Magyar Politikatudományi Társaság XIX. Vándorgyűlése*, 30th, May 2013. - június 1., Kolozsvár.)
- A változékonyság és instabilitás mértéke a magyar kormányok rendszerváltozás utáni szerkezeteiben. (Conference entitled *A rendszerváltozás húsz éve. A Magyar Politikatudományi Társaság XV. Vándorgyűlése.*, 3-4th, July 2009., Miskolci Egyetem.)
- A kormány mint intézmény belülről. A kormánytagság eltérő típusai Magyarországon. (Conference entitled *Az Egyszer volt, hol nem volt az állam...*, 13th, April 2007., ELTE-ÁJK.)
- Humán jellegű szakpolitikák a kormányzásban. (Conference entitled *A kormányzás kérdőjelei. A Magyar Politikatudományi Társaság Vándorgyűlése XII.*, 23-24th, June 2006., Eger-Noszvaj.) (Written version: www.polvgy2006.ekt.f.hu/index.php?d=1&a=7)

Review

- G. Fodor Gábor: Kormányzás/tudás. In: *Szépirodalmi Figyelő*, 2009/3., pp. 84-85.
- Schlett et al.: Merre tovább Magyarország? In: *Szépirodalmi Figyelő*, 2008/3., pp. 86-88.
- Gombár et al.: Túlterhelt demokrácia. Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk. In: *Szépirodalmi Figyelő*, 2007/1., pp. 39-40.
- Francis Fukuyama: Államépítés. In: *Szépirodalmi Figyelő*, 2006/4., pp. 103-105.